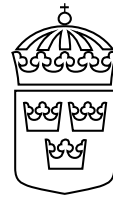


# Regeringens skrivelse

## 2015/16:74



2015 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll Skr.  
2015/16:74

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2015

*Margot Wallström*

*Anders Ygeman*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden från och med den 1 juli 2014 till och med den 30 juni 2015 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat ett beslut med stöd av lagen. Beslutet innebar avslag på överklagande av beslut om utvisning.

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	3
2	Lagen om särskild utlänningskontroll .....	3
3	Den parlamentariska kontrollen .....	4
4	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll .....	4
5	Utvecklingen av den internationella terrorismen .....	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015 .....	9

# 1 Inledning

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll angavs det i propositionen att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder – liksom under tidigare år – skulle ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72, bet. 1990/91:JuU29 s. 32, rskr. 1990/91:298). Den senaste redogörelsen lämnades i regeringens skrivelse 2014/15:46.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2014 till och med den 30 juni 2015. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2015/04893/L4.

# 2 Lagen om särskild utlänningskontroll

Särskilda bestämmelser som syftar till att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då dessa personer av asylrättsliga skäl inte kan utvisas ur Sverige.

Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid lagens tillkomst konstaterades det att särskilda bestämmelser som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terroristhandlingar fortfarande behövs (se prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagen ska en utlänning kunna utvisas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att personen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll ska kunna tillämpas. Lagen kan tillämpas även vid befarad brottslig gärning i en främmande stat.

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land som personen ska utvisas till, ska den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, besluta att verkställigheten ska skjutas upp (inhibition) eller bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndigheten får i ett sådant fall besluta om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt). Efter ett beslut om utvisning får den beslutande myndigheten även besluta att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. hus-

rannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett beslut om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Under vissa förutsättningar får domstol efter treårsfristens utgång besluta om fortsatt anmälningsplikt och besluta om fortsatt befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna.

Har utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket ompröva utvisningsbeslutet när uppehållstillståndet löper ut.

### 3 Den parlamentariska kontrollen

Terroristbestämmelserna och reglerna om särskilda tvångsåtgärder fick vid sin tillkomst en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades år 1975 beslutades det att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisning görs när det gäller bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning samt bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes ansågs det att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör göras genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72).

### 4 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

#### *Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2014–30 juni 2015*

Regeringen har fattat ett beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2014 till och med den 30 juni 2015. Beslutet innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Sedan Migrationsverkets beslut överklagats till regeringen överlämnade verket handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Migrationsöverdomstolen yttrade sig och fann att det förelåg verkställighetshinder. Regeringen avslog därefter överklagandet och beslutade även i övrigt i enlighet med vad Migrationsöverdomstolen förordade.

Nedan redovisas antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut och omprövning av andra beslut som regeringen fattat med stöd av lagen, t.ex. beslut i fråga om begränsning av anmälningsplikt. Det stora flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

I redovisningen anges de tidsperioder som regeringen har redogjort för i tidigare skrivelser till riksdagen. Varje skrivelse avser en tidsperiod från och med den 1 juli ett visst år till och med den 30 juni året därpå.

1991/1992 – lagen tillämpades vid tre tillfällen  
1992/1993 – lagen tillämpades vid tre tillfällen  
1993/1994 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
1994/1995 – lagen tillämpades vid fem tillfällen  
1995/1996 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen  
1996/1997 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
1997/1998 – lagen tillämpades vid ett tillfälle  
1998/1999 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
1999/2000 – lagen tillämpades vid tre tillfällen  
2000/2001 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen  
2001/2002 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen  
2003/2004 – lagen tillämpades vid två tillfällen  
2004/2005 – lagen tillämpades vid två tillfällen  
2005/2006 – lagen tillämpades vid två tillfällen  
2006/2007 – lagen tillämpades vid ett tillfälle  
2007/2008 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
2008/2009 – lagen tillämpades vid ett tillfälle  
2009/2010 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
2010/2011 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle  
2011/2012 – lagen tillämpades vid ett tillfälle  
2012/2013 – lagen tillämpades vid ett tillfälle  
2013/2014 – lagen tillämpades vid två tillfällen

## 5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

### *Den internationella utvecklingen*

Sedan början av 2000-talet utgörs terrorhotet internationellt sett främst av aktörer motiverade av våldsbejakande islamistisk extremism, s.k. al-Qaidainspirerade aktörer, dvs. personer eller grupper som är anhängare till eller förespråkar en global eller regional våldsamt kamp mot vad som uppfattas vara islams fiender. Även terrorhotet mot Sverige och svenska intressen kommer främst från våldsbejakande islamistiska aktörer. Under

1990-talet och början av 2000-talet var de våldsbejakande islamistiska nätverkens verksamhet i Sverige huvudsakligen inriktad på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella terroristnätverk och stridande grupperingar utomlands med en al-Qaidainspirerad agenda. Omkring 2003 började dock individer ur dessa nätverk att resa till konfliktområden för att delta i terrorrelaterad träning och strid. Initialt gick dessa resor främst till Somalia, Pakistan, Afghanistan, Irak och Jemen. Sedan 2012 har emellertid Syrien och Irak kommit att bli de konfliktområden individer från Sverige främst reser till för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper. Resandet från Sverige till Syrien och Irak för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, framförallt den s.k. Islamiska staten i Irak och Levanten (Isil) har varit exceptionellt omfattande i förhållande till tidigare trender avseende al-Qaidainspirerat resande. Hittills har närmare 300 individer lämnat Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, som Isil, i Syrien eller Irak. Av dessa individer har ungefär 120 återvänt till Sverige och 40 har avlidit. Av de cirka 125 individer som fortfarande befinner sig i området är cirka 40 kvinnor. Det finns inga indikationer på att denna typ av resande kommer att avta i närtid.

Individer som reser till konfliktområden för att delta i terrorrelaterad träning eller strid och sedan återvänder till sina hemländer har sedan länge pekats ut som ett allvarligt hot i flera länder. Den erfarenhet som återvändare från sådana resor skaffat sig bidrar till en höjd förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna. Det är också möjligt att enskilda individer bland resenärerna påverkats av aktörer som har en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden.

Sverige har sedan 2008 fått en ökad negativ uppmärksamhet bland förespråkare av global våldsbejakande islamism, framförallt p.g.a. upplevda kränkningar av islam. Detta har sedan dess präglat motivbilden vid attentatsplanering och attentatsförsök. Hotbilden mot Danmark och övriga Skandinavien är också relevant i detta avseende då Skandinavien ibland betraktas som en enhet i våldsbejakande islamistiska miljöer. Attentatsplaneringen i Skandinavien har under de senaste fem åren huvudsakligen varit kopplad till våldsbejakande islamistiska aktörer och varit riktad mot individer som gärningsmännen upplever har kränkt islam. Attentaten i Paris och Köpenhamn i början av 2015 tyder på att tidigare upplevda kränkningar av islam kan ha samband med attentat under lång tid framöver. Till motivbilden hör sannolikt även upplevda militära aggressioner mot muslimska länder. Sveriges internationella militära engagemang, exempelvis insatsen i Afghanistan, har medfört att Sverige uppfattas som ett legitimt mål.

Sommaren 2014 inledde en USA-ledd koalition ett militärt ingripande mot våldsbejakande islamistiska mål i Irak. Ledande personer inom dessa nätverk och grupper uppmanade då enskilda individer i väst att genomföra attentat mot mål i väst. Bägge dessa omständigheter har lett till att man nu kan skönja ett ökat stöd för den globala våldsbejakande islamismen samt en ökad attentatsavsikt hos enskilda individer och grupper världen över. Denna utveckling kan också komma att påverka attentatsavsikten hos individer i Sverige mot svenska mål.

De flesta attentat eller attentatsplaneringar har genomförts av ensamagerande individer eller små grupper på upp till fem personer, men

det förekommer även fall där större grupper har agerat. Oftast har gärningsmännen varit bosatta i det land där attentatet ska genomföras. Drygt hälften av fallen har inbegripit gärningsmän som tidigare rest till konfliktområden i syfte att delta i terrorrelaterad träning eller strid. Efter 2014 har dock attentat utförda av individer som inte tidigare gjort sådana resor ökat, sannolikt p.g.a. de uppmaningar som kommit från aktörer i Syrien och Irak.

Sedan 2010 har antalet attentat och attentatshot med koppling till Sverige ökat. Under samma tid har Sverige i större utsträckning kommit att omnämnas som ett legitimt attentatsmål. Detta medförde att hotnivån avseende terrorism i Sverige höjdes hösten 2010 från lågt till förhöjt hot, dvs. från två till tre på en femgradig skala. Hotet låg sedan kvar på den nivån fram till den 18 november 2015 då hotnivån höjdes från förhöjt till högt hot, dvs. från tre till fyra på den femgradiga skalan.

Vidare finns det individer i Sverige som sympatiserar med olika utländska separatistiska grupperingar som ägnar sig åt terrorrelaterad verksamhet internationellt. Liksom tidigare består verksamheten främst i opinionsbildning genom organiserade nätverk och praktiskt stöd till anhängare i utlandet. Sedan 2014 bedöms separatistiska grupper i Sverige inte utgöra något terrorhot. Den fortsatta utvecklingen avseende hotet mot Sverige från dessa grupperingar är avhängig den internationella utvecklingen.

Inom de politiskt motiverade extremistmiljöerna i Sverige, dvs. högerextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. vit maktmiljön, och vänsterextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. autonoma miljön, finns det anhängare som använder våldsamma metoder som politiskt medel. Dessa personer vill påverka det politiska beslutsfattandet och myndighetsutövningen genom att använda våld, hot och trakasserier mot förtroendevalda, myndighetsföreträdare och meningsmotståndare inom den politiskt motsatta extremistiska miljön. Även om det i de politiska extremistmiljöerna uttrycks avsikt att begå brott som skulle kunna definieras som terroristbrott så har de i dagsläget en begränsad förmåga att kunna genomföra sådana brott. Terrorhotet från vit makt-miljön och den autonoma miljön bedöms därför vara lågt.

### *Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism*

Sveriges agerande inom ramen för kampen mot terrorism bygger på vikten av respekt för internationell rätt, inklusive de mänskliga rättigheterna. Terrorismen är ett globalt hot som kräver internationellt samarbete baserat på multilaterala ramverk och lösningar. En bred strategi är nödvändig och traditionella insatser från polis och rättsväsende måste kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder. FN:s generalförsamling antog 2006 en övergripande FN-strategi mot terrorism (A/RES/60/288). Antagandet av strategin är en viktig manifestation av att FN står bakom en global respons mot terrorismen och lägger grunden för en mer samlad FN-ansats på området. Strategin är ett centralt dokument i det globala arbetet mot terrorism. En översyn och rapportering om genomförande av strategin äger rum vartannat år. Ett arbete pågår inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention

mot terrorism. Sverige arbetar aktivt genom EU för att nå en överenskommelse om en sådan övergripande FN-konvention.

Vidare är FN:s avsikt att ytterligare betona förebyggande arbete mot terrorism och våldsbejakande extremism. En särskild handlingsplan med denna inriktning är under utarbetande. Sverige arbetar aktivt för genomförande av FN-strategin och för en bredare preventiv ansats.

FN:s säkerhetsråd antog i augusti och september 2014 två resolutioner (2170 och 2178) mot terrorism med fokus på hotet från utländska terroriststridande som bl.a. ansluter sig till Isil.

Sverige stöder samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism. Rapporter om genomförandet av EU:s strategi för kampen mot terrorism från 2005 lämnas till medlemsstaternas ministrar vid rådet för rättsliga och inrikes frågor. Även riksdagen tar del av dessa rapporter. EU:s utrikesministrar antog den 20 oktober 2014 en strategi för kampen mot terrorismen och utländska terroriststridande i Syrien och Irak. Under 2015 har EU:s samarbete mot terrorism intensifierats ytterligare. Stats- och regeringscheferna antog ett särskilt uttalande i februari om stärkande av insatser för att säkerställa allmänhetens säkerhet, motverka radikaliserings och främja tolerans och icke-diskriminering.

När det gäller Säkerhetspolisens arbete mot terrorism så har det under perioden i hög grad fokuserat på resande till våldsbejakande islamistiska grupper i utlandet. Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristbrott i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrott har Säkerhetspolisen ett omfattande internationellt samarbete.



## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015

Närvarande: statsrådet M Wallström, ordförande, och statsråden  
Å Romson, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht,  
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,  
A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Damberg, A Bah Kuhnke,  
A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström

Föredragande: statsrådet Ygeman

---

Regeringen beslutar skrivelse 2015 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll