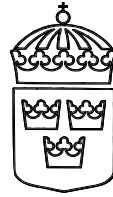


Regeringens skrivelse

2013/14:63



2013 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr.
2013/14:63

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2013

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(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 2012 till och med den 30 juni 2013 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 ett överklagande av ett 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 12 december 2013	8

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 2012/13:43.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2012 till och med den 30 juni 2013. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2013/4612/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 asyrlättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här i landet.

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. husrannsakan 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 använda tvångsmedel.

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 2012–30 juni 2013

Regeringen har fattat ett beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2012 till och med den 30 juni 2013. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. När det gäller detta ärende kan följande nämnas.

Migrationsverket beslutade i maj 2012 att en person skulle utvisas från Sverige men beviljade samtidigt personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom det bedömdes finnas verkställighetshinder. Beslutet överklagades till regeringen och Migrationsverket överlämnade handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Domstolen yttrade sig i januari 2013. Regeringen avlog överklagandet i maj 2013.

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 anmälningsskyldighet. 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

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

De senaste åren har våldsbejakande islamistisk extremism utgjort det främsta terrorhotet mot Sverige. Nätverket al-Qaida är en av de mest framträdande aktörerna samtidigt som det finns andra grupperingar med liknande agenda som har visat avsikt att genomföra attentat mot Europa. Denna typ av aktörer fortsätter att sträva efter att genomföra attentat som kan orsaka stor förödelse och ett stort antal civila dödsoffer. Det förekommer även uppmaningar till mindre attentat som kan utföras av såväl grupper som ensamagerande individer. I västvärlden har flera terrorist-

attentat genomförs av ensamagerande individer med en våldsbejakande islamistisk agenda. Det senaste större attentatet, sprängdådet vid Boston maraton i april 2013, var troligen ett exempel på ett sådant attentat.

Hösten 2010 höjdes hotnivån avseende terrorism i Sverige från lågt till förhöjt hot, dvs. från två till tre på en femgradig skala. I Sverige och utomlands förekommer alltså terrorrelaterade aktiviteter som har bäring på Sverige, varför bedömningen om en förhöjd hotnivå kvarstår (december 2013). Sverige fortsätter att vara utpekad som legitimt attentatsmål av våldsbejakande islamistiska aktörer. Detta motiveras främst av upplevda kränkningar av islam och svenskt deltagande i militära insatser utomlands.

Individer inom de våldsbejakande islamistiska miljöerna i Sverige har under det senaste året fortsatt att ha kontakt med internationella terroristnätverk och stridande grupperingar utomlands med en våldsbejakande islamistisk agenda. Kontakterna med de internationella nätverken rör bl.a. finansiell och logistisk stödverksamhet samt rekrytering av individer som önskar resa till konfliktområden i syfte att delta i terrorrelaterad träning och strid. Länder som Somalia och Pakistan har sedan en tid varit etablerade mål för sådana resor. Även Jemen utgör ett resmål som individer har intresserat sig för. Under åren 2012 och 2013 har emellertid Syrien kommit att bli det konfliktområde individer från Sverige främst reser till. En del av dessa resenärer ansluter sig till våldsbejakande islamistiska grupperingar på plats. Resor till konfliktområden av denna typ kan leda till att resenären utsätts för påverkan av aktörer som har en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden. Resandet ökar också kontaktytorna mellan våldsbejakande islamistiska extremister i Sverige och utomlands. Individer inom de våldsbejakande islamistiska miljöerna som reser till konfliktområden eller återvänder därifrån utgör därmed ett allvarligt potentiellt terrorhot mot Sverige.

Det finns individer i Sverige som sympatiserar med olika utländska separatistiska grupperingar som ägnar sig åt terrorrelaterad verksamhet. Liksom tidigare består verksamheten främst av opinionsbildning genom organiserade nätverk och praktiskt stöd till anhängare i utlandet. Terrorhotet från separatistiska grupper i Sverige bedöms vara lågt.

Inom de politiska extremistmiljöerna i Sverige, dvs. vit makt-miljön och den autonoma miljön, finns det anhängare med avsikt att försöka påverka den politiska agendan med våld och hot om våld. De individer inom dessa miljöer som begår våldsbrott riktar våldet främst mot meningsmotståndare, förtroendevalda och företrädare för myndigheter. De har dock en begränsad avsikt att genomföra handlingar som rymms inom definitionen av terroristbrott. Terrorhotet från de politiska extremistmiljöerna bedöms 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 år 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 det centrala dokumentet i det globala arbetet mot terrorism och fokus ligger nu på genomförandet. En översyn och rapportering om genomförande av strategin äger rum vartannat år. Utöver strategin arbetar FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism. Sverige ska även i fortsättningen aktivt verka för att nå en överenskommelse om en sådan övergripande FN-konvention.

Sverige har aktivt bidragit till genomförandet av FN-strategin genom att bl.a. verka för kapacitetshöjande insatser inom rättsvårdande myndigheter med fokus på rättssäkerhet i terroristbrottmål. Detta har skett bilateralt, via EU och FN, t.ex. genom stöd till FN-organet United Nations Office on Drugs and Crime – Terrorism Prevention Branch (UNODC-TPB). Direkt stöd har getts till den samordnande institutionen Counter-Terrorism International Task Force (CTITF) och till CTITF:s arbetsgrupp som arbetar för stärkandet av mänskliga rättigheter i antiterrorismarbetet. Sverige är en stor bidragsgivare till denna arbetsgrupp. Arbetsgruppen leds av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och samverkar tätt med UNODC-TPB.

Sverige stöder samarbete inom EU för att möta hotet från terrorism. EU-samarbetet mot terrorism baseras främst på EU:s strategi för att motverka terrorism från år 2005. Varje år lämnas en rapport om genomförandet av strategin till medlemsstaternas ministrar vid rådet för rättsliga och inrikes frågor, en rapport som även riksdagen tar del av.

På det nationella planet har regeringen uppdaterat den nationella strategin mot terrorism som det redogörs för i skrivelsen Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism (skr. 2011/12:73). I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Strategin antogs av regeringen i februari 2012.

Säkerhetspolisens arbete mot terrorism under perioden har i hög grad inriktats på att avbryta attentatsplanering i Sverige. Säkerhetspolisens förebyggande arbete har även bidragit till att avvärja attentat utomlands. Terroristattentaten i bl.a. Sverige (december 2010) och Norge (juli 2011) har gjort hotet från bl.a. våldsbejakande extremism och terrorism mycket påtagligt. Regeringen ser ett behov av att även i fortsättningen ge Säkerhetspolisen möjlighet att vidareutveckla arbetet mot terrorism och genomföra förstärkningar av skyddet för vitala funktioner i samhället. För att Säkerhetspolisen ska kunna fortsätta det påbörjade arbetet fullföljer regeringen de ytterligare satsningar på Säkerhetspolisen som aviserades i budgetpropositionen för 2013.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Lööf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:63 2013 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll