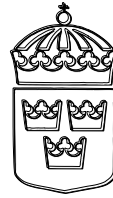


Regeringens skrivelse

2012/13:43



2012 års redogörelse för tillämpningen av lagen Skr.
om särskild utlänningskontroll 2012/13:43

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 november 2012

Jan Björklund

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 2011 till och med den 30 juni 2012 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 8 november 2012.....	9

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 2011/12:38.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2012. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2012/4791/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 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 utlännningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terroristhandlingar fortfarande behövs (se prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagen ska en utlännning 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 teleavlyssning. Beslut om tvångsmedel i det

enskilda fallet fattas av domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett beslut om befogenhet att tillämpa tvångsmedelbestämmelserna 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 utlänningsbeslut 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 teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. 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

Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2011–30 juni 2012

Regeringen har fattat ett beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2012. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. När det gäller detta ärende kan följande nämnas.

Migrationsverket beslutade i december 2010 att en person skulle utvisas från Sverige men beviljade samtidigt personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom det bedömdes föreligga verkställighetshinder. Beslutet överklagades till regeringen och Migrationsverket överlämnade handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Domstolen yttrade sig i maj 2011. Regeringen avslag överklagandet i december 2011.

Tillämpning av lagen åren 1991–2011

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

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Den gränsöverskridande och globala terrorismen har haft stort genomslag under de senaste tio åren. Det nätverk som varit mest framträdande är al-Qaida, men även andra grupperingar inspirerade av al-Qaidas ideologi har visat avsikt och förmåga att genomföra attentat i Europa. Denna typ av aktörer fortsätter att sträva efter att genomföra attentat som kan orsaka ett stort antal civila dödsoffer. Förmågan att utföra storskaliga attentat, dvs. planera, förvärva kunskap, vapen och vidta andra liknande åtgärder, har dock minskat något de senaste åren, bl.a. som resultat av ökat globalt samarbete och effektivare bekämpning av terrorism.

Den minskade förmågan att genomföra storskaliga attentat har lett till en förändring i taktik. Aktörer inspirerade av al-Qaida försöker i dag ofta genomföra mindre, mer begränsade attentat och de personer som är involverade har generellt sett mindre träning och erfarenhet.

Bland de mer uppmärksammade islamistiskt motiverade attentaten under det senaste året är attentatet mot den amerikanska ambassaden i Sarajevo i oktober 2011 och den serie attentat som ägde rum i Toulouseområdet i mars 2012 då tre franska militärer och fyra civila med judisk bakgrund dödades. Under samma tidsperiod har personer misstänkta för attentatsplanering gripits i exempelvis Sverige, Danmark, Tyskland och Storbritannien. Fallen påvisar en variation beträffande val av mål och tillvägagångssätt. När det gäller aktörer finns det exempel på såväl grupper som ensamagerande individer.

I Norge utfördes i juli 2011 två omfattande attentat med i första hand anti-islamiska förtecken. Gärningsmannen i Norge förefaller ha planerat och genomfört attentaten ensam.

Hösten 2010 höjdes hotnivån avseende terrorism i Sverige från lågt till förhöjt hot, dvs. från två till tre på en femgradig skala. Det förekommer fortsatt terroristrelaterade aktiviteter med bäring på Sverige som föranleder en förhöjd hotnivå varför denna bedömning kvarstår (november 2012). Våldsfrämjande islamistiska extremister i Sverige och utomlands har i högre grad än tidigare pekat ut Sverige som legitimt mål för attentat. Upplevda kränkningar av islam och svensk truppnärvaro i Afghanistan har liksom tidigare använts som motiv för att legitimera attentat i Sverige.

Individer inom de våldsbejakande islamistiska miljöerna i Sverige har under det senaste året fortsatt att ha kontakt med utländska terroristnätverk. Kontakterna rör sig om såväl finansiell och logistisk stödverksamhet som rekrytering av individer som vill resa till konfliktområden i syfte att delta i terrorist-relaterad träning och strid. Under en längre tid har Somalia och Pakistan varit etablerade mål för sådana resor och under det senaste året har även Jemen och Syrien blivit resmål som aktörer i Sverige intresserat sig för. I samband med denna typ av resande utsätts individer sannolikt för påverkan av aktörer med en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden. Såväl resenärer som befinner sig utomlands och har kontakt med aktörer i Sverige, som återvändare som upprätthåller kontakt med utländska terroristnätverk, utgör ett potentiellt attentatshot mot Sverige.

Individer som tillhör olika etnonationalistiskt och separatistiskt motiverade terroristorganisationer utomlands verkar alltså i Sverige. Liksom tidigare utgörs deras verksamhet främst av opinionsbildning och finansiellt och logistiskt stöd till aktörer i utlandet. Terroristhotet från separatistiska och etnonationalistiska grupper i Sverige bedöms vara lågt.

Tidigare erfarenheter visar att det inom de politiska extremistmiljöerna, dvs. vit makt-miljön och den autonoma miljön, kan finnas våldsbenägna aktörer med avsikt att utföra handlingar som skulle kunna rymmas inom definitionen av terroristbrott. Autonoma nätverk i södra Europa har det senaste året genomfört flera terroristattentat i regionen och nätverken har även inspirerat till sympatiaktioner i Skandinavien. I Sverige manifesteras för närvarande hotet från de politiska extremistmiljöerna främst av våld mot enskilda meningsmotståndare, förtroendevalda och företrädare för myndigheter. Det bedöms för närvarande inte, vare sig från den autonoma miljön eller från vit makt-miljön, finnas aktörer med avsikt att genomföra terroristattentat i Sverige.

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 i september 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 av strategin ska äga 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 den största bidragsgivaren till denna arbetsgrupp. Arbetsgruppen leds av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och samverkar tätt med UNODC-TPB.

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. Sverige stöder det övergripande arbetet inom EU för att möta hotet från terrorism.

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 2011/12:73*. I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Strategin antogs av regeringen den 9 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. Terrorhändelserna i bl.a. Sverige (december 2010) och Norge (juli 2011) har gjort hotet från bl.a. våldsbejakande extremism och terrorism mycket påtagligt. För att ge Säkerhetspolisen möjlighet att vidareutveckla arbetet mot terrorism och genomföra förstärkningar av skyddet för vitala funktioner i samhället gör regeringen ytterligare satsningar på Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens anslag ökades med 85 miljoner kronor 2012. I budgetpropositionen har regeringen föreslagit att anslaget ska ökas med

Skr. 2012/13:43 42 miljoner kronor 2013. Anslaget beräknas därefter öka med 43 miljoner kronor 2014 och 51 miljoner 2015.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 november 2012.

Närvarande: Vice statsministern Björklund, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Hägglund, Carlsson, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf och Enström.

Föredragande: Statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:43 2012 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll