

Regeringens skrivelse

2016/17:72



2016 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr.
2016/17:72

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2016

Stefan Löfvén

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 2015 till och med den 30 juni 2016 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat sju beslut med stöd av lagen. Fem av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. De två övriga besluten innebar inhibition av ett tidigare meddelat beslut om utvisning respektive avskrivning av ett ärende från vidare handläggning.

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 14 december 2016	10

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 2015/16:74.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2015 till och med den 30 juni 2016. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2016/04826/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 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 verkställighet tills vidare inte får ske (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 tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna.

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

3 Den parlamentariska kontrollen

Terroristbestämmelserna och reglerna om särskilda tvångsmedel 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, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning samt bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. 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 den 1 juli 2015–30 juni 2016

Regeringen har fattat sju beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2015 till och med den 30 juni 2016. Fem av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning varav två fall gällde omprövning av tidigare meddelade beslut om utvisning och tre fall prövningar av om en person skulle utvisas enligt lagen. De två övriga besluten innebar inhibition av ett tidigare meddelat beslut om utvisning respektive avskrivning av ett ärende från vidare handläggning. I tre fall av de sju förordnades det om

att personen skulle fullgöra anmälningsskyldighet och att de särskilda Skr. 2016/17:72 bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas.

Tillämpningen av lagen åren 1991–2015

Nedan redovisas antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen, 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. 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
2014/2015 – lagen tillämpades vid ett tillfälle

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Av Säkerhetspolisens underlag, som är framtaget i samråd med Nationellt centrum för terrorhotbedömning, framgår i huvudsak följande. Sedan början av 2000-talet kommer terrorhotet internationellt sett främst

från aktörer motiverade av våldsbejakande islamistisk extremism, dvs. personer eller grupper som är anhängare till eller förespråkar en global eller regional våldsamt kamp mot vad de uppfattar vara islams fiender. Även terrorhotet mot Sverige och svenska intressen kommer främst från sådana 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 själva resa till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning och strid. Till en början gick resorna främst till Somalia, Pakistan, Afghanistan, Irak och Jemen. Sedan 2012 har dock Syrien och Irak kommit att bli de vanligaste målen för denna typ av resor i terrorismsyfte. Resandet till dessa länder för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, framför allt Daesh, har varit exceptionellt omfattande i förhållande till tidigare trender avseende al-Qaidainspirerat resande. Hittills har runt 300 individer lämnat Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, som Daesh, i Syrien eller Irak. Av dessa individer har ungefär 140 återvänt till Sverige och runt 50 har avlidit. Av de individer som fortfarande befinner sig i området är cirka en tredjedel kvinnor. Under det senaste året har antalet nya resenärer minskat. Det är oklart vad nedgången beror på men sannolikt har flera faktorer spelat en roll, däribland den skärpta kontrollen av den turkiska gränsen och Daeshs alltmer trängda militära läge. Möjligen har också kriminaliseringen av resor i terrorismsyfte spelat roll. Troligen kommer resandet att fortsätta, på en låg nivå, så länge det är möjligt att ta sig fram till konfliktområdet genom Turkiet.

Individer som reser till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad 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 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 deltagande i internationella militära operationer i Afghanistan, Irak och Mali kan medföra att Sverige uppfattas som ett legitimt mål.

Sommaren 2014 inledde en USA-ledd koalition ett militärt ingripande mot våldsbejakande islamistiska mål i Irak som kort därefter utvidgades

till att även omfatta Syrien. Ledande personer inom dessa nätverk och grupper uppmanade då enskilda individer i västvärlden 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 terrorismrelaterad 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. Attentaten i Paris i november 2015 och i Bryssel i mars 2016 utgör undantag från denna trend. Gärningsmännen vid dessa attentat bestod sammantaget av en blandning av återvändare, inresta attentatsmän och individer som inte tidigare rest till konfliktområden.

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 har sedan dess legat kvar på den nivån förutom under en period från den 18 november 2015 till den 2 mars 2016 då hotnivån höjdes från förhöjt till högt hot, dvs. från tre till fyra på den femgradiga skalan. Bakgrunden var att det i november 2015 inkom information om attentatsplaner mot mål i Sverige. Denna information tillsammans med bedömningen av övrig operativ och strategisk information föranledde Säkerhetspolisen att den 18 november 2015 besluta om en höjning av hotnivån till högt hot. I mars 2016 ändrades den sammantagna bedömningen vilket medförde att hotnivån avseende islamistiskt motiverad terrorism och följaktligen även den sammantagna nivån sänktes till förhöjt hot.

Vidare finns det individer i Sverige som sympatiserar med olika utländska separatistiska grupperingar som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet internationellt. Liksom tidigare består verksamheten främst i opinionsbildning genom organiserade nätverk och praktiskt stöd till anhängare i utlandet. Det bedöms idag inte finnas något terrorhot från separatistiska grupper i Sverige. 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. De politiskt motiverade

våldsbejakande grupperna saknar troligen avsikt att genomföra våldshandlingar som skulle kunna rubriceras som terrorattentat, även om enskilda individer ur båda grupperna möjligen kan inspireras att genomföra sådana handlingar. Terrorhotet från vit maktmiljön och den autonoma miljön bedöms sammantaget 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 genomförandet av strategin äger rum vartannat år. Den senaste översynen antogs i juli 2016. 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 har FN:s generalsekreterare lagt fram en handlingsplan om att förebygga våldsbejakande extremism. Handlingsplanen betonar det förebyggande arbetet, uppmuntrar till regionala och nationella planer på området och betonar FN:s stödjande roll till medlemsstaterna och regionala organisationer. Sverige arbetar aktivt för genomförandet av FN-strategin, generalsekreterarens handlingsplan 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 Daesh. I september 2016 antog FN:s säkerhetsråd en resolution om civilt flyg och terroristhot (2309).

Europarådets ministerkommitté antog i maj 2015 ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism. Protokollet ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i medlemsstaterna och ställer bl.a. krav på kriminalisering av resande utomlands i terrorismsyfte. Sverige har undertecknat protokollet.

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 2015 om stärkande av insatser för att säkerställa allmänhetens säkerhet, motverka radikaliserings och främja tolerans och icke-diskriminering. I november

2016 nåddes en överenskommelse i Coreper om ett nytt straffrättsligt direktiv om bekämpande av terrorism som väntas bli formellt antaget under 2017. Skr. 2016/17:72

Säkerhetspolisens arbete mot terrorism har 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 deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar skrivelse 2016 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll