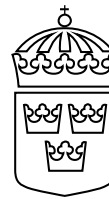


Regeringens skrivelse

2024/25:68



2024 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Skr. 2024/25:68

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2024

Ulf Kristersson

Pål Jonson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar från och med den 1 juli 2023 till och med den 30 juni 2024. I skrivelsen redogörs även för utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet samt för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat sex beslut med stöd av lagen. Två av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Dessa beslut rörde personer som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. De övriga fyra besluten innebar avslag på begäran av den enskilde om omprövning av utvisningsbeslut.

Innehållsförteckning

- 1 Inledning3
- 2 Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar3
- 3 Den parlamentariska kontrollen5
- 4 Tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa
utlänningar5
- 5 Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra
allvarliga hot mot Sveriges säkerhet7
- 6 Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism.....12
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december
202415

För att i efterhand kunna granska om tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar har stått i överensstämmelse med lagstiftningen lämnar regeringen årligen en redogörelse till riksdagen. Den senaste redogörelsen lämnades i regeringens skrivelse 2023/24:45.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2023 till och med den 30 juni 2024. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen (Ju2024/01392).

2 Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

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 avsåg 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. Under den tidsperiod som skrivelsen omfattar fanns de i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Vid lagens tillkomst 2022 konstaterades det att det fanns ett stort behov av att förenkla och förtydliga bestämmelserna i den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och samtidigt utvidga tillämpningsområdet och det straffbara området samt skärpa straffen (se prop. 2021/22:131 s. 61 f., 71 f. och 214 f.). Även den nuvarande lagen har som syfte att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige och ger också möjlighet till utvisning i andra fall av allvarliga hot mot Sveriges säkerhet.

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar får en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Det krävs inte att utlänningen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen ska kunna tillämpas. Lagen kan tillämpas även vid befarad brottslig gärning i en främmande stat. Frågan om utvisning tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen.

Beslut om utvisning prövas av Migrationsverket och kan överklagas till regeringen. Innan regeringen prövar ett överklagande ska Migrationsöverdomstolen yttra sig. I domstolens yttrande ska det särskilt anges om det finns ett sådant hinder mot verkställigheten som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716), t.ex. risk för dödsstraff eller tortyr i det land som personen ska utvisas till. Om Migrationsöverdomstolen anser att det finns ett hinder mot att verkställa en utvisning, får regeringen inte avvika från den bedömningen. Ett beslut om utvisning ska

innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid.

En utlänning får tas i förvar, om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kommer att meddelas, eller om förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av ett redan fattat utvisningsbeslut. Utlänningen får dock tas i förvar endast om det finns anledning att anta att han eller hon annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller om utlänningens identitet är oklar. En utlänning får under samma förutsättningar ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar. Ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen är förbjuden att lämna ett visst område (vistelseområdet), skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) eller skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.

Om det har beslutats att en utlänning ska utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar men det finns ett hinder mot att verkställa utvisningen, ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Om det finns särskilda skäl får myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i högst ett år. Om ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får vissa tvångsmedel användas. Migrationsverket får efter ansökan av Säkerhetspolisen besluta att ålägga en utlänning anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet. Vidare får Migrationsverket efter ansökan under vissa förutsättningar godkänna att Säkerhetspolisen beslutar om husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering eller att ta fingeravtryck. Migrationsverket får vidare godkänna att Säkerhetspolisen ansöker hos Stockholms tingsrätt om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll. Även regeringen får, i samband med ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, ålägga en utlänning anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet, eller godkänna att Säkerhetspolisen beslutar om tvångsmedel eller ansöker om hemliga tvångsmedel. Ett beslut om tvångsmedel gäller i längst tre år från dagen för utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen kan efter utgången av treårsfristen ansöka hos Stockholms tingsrätt om fortsatt användning av tvångsmedel.

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar innehåller även straffbestämmelser, bland annat för den som uppehåller sig i Sverige i strid med ett återreseförbud eller som bryter mot en anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna vistelseområdet som meddelats enligt lagen.

De särskilda reglerna om utvisning och särskilda tvångsmedel, som i dag finns i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, fick vid sin tillkomst 1973 en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades 1975 beslutades det att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 160–161).

I samband med att 1991 års lag om särskild utlänningskontroll infördes, ansåg riksdagen att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder fortsatt skulle ske genom att regeringen årligen lämnade en skrivelse till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72–73). Samma bedömning gjordes när den nuvarande lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar infördes. Det uttalades då att den årliga redovisningen till riksdagen fyller en viktig funktion för lagstiftningens legitimitet och att det därför är betydelsefullt att den parlamentariska kontrollen finns kvar och utövas på samma sätt som hittills, så att redovisningen finns allmänt tillgänglig (prop. 2021/22:131 s. 186–187).

4 Tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2023–30 juni 2024

Regeringen har fattat sex beslut med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar från och med den 1 juli 2023 till och med den 30 juni 2024. Två av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Dessa beslut rörde personer som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. De övriga fyra besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde.

Tillämpningen av den tidigare lagen 1991–2023

Nedan redovisas antalet fall då den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll 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 anmälningsplikt. 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.

Skr. 2024/25:68	Tidsperiod	Antal gånger lagen tillämpades
	1991/1992	3
	1992/1993	3
	1993/1994	0
	1994/1995	5
	1995/1996	4
	1996/1997	0
	1997/1998	1
	1998/1999	0
	1999/2000	3
	2000/2001	4
	2001/2002	0
	2002/2003	5
	2003/2004	2
	2004/2005	2
	2005/2006	2
	2006/2007	1
	2007/2008	0
	2008/2009	1
	2009/2010	0
	2010/2011	0
	2011/2012	1
	2012/2013	1
	2013/2014	2
	2014/2015	1
	2015/2016	7
	2016/2017	4
	2017/2018	2
	2018/2019	11
	2019/2020	12
	2020/2021	8
	2021/2022	7
	2022/2023	5

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Skr. 2024/25:68

Av Säkerhetspolisens underlag och bedömningar framgår i huvudsak följande.

Våldsbejakande extremism och terrorattentatshot mot Sverige

Våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism utgör de främsta terrorattentatshoten mot Sverige. De senaste decennierna har terrorattentatshotet mot Sverige främst emanerat från våldsbejakande islamistisk extremism. De senaste åren har dock terrorattentatshotet från våldsbejakande högerextremism ökat i västvärlden, inklusive i Sverige. Terrorhotet från högerextremism utgår framför allt från accelerationistiska narrativ som uppmanar till attentat i syfte att få samhället att kollapsa och bedöms i första hand handla om att mobilisera ensamagerande gärningspersoner.

Våldsbejakande vänsterextremister är också verksamma i Sverige men utgör för närvarande inget identifierat terrorattentatshot. Samtliga våldsbejakande extremistmiljöer har internationella kontakter.

Det finns även andra internationella terroristorganisationer som har anhängare i Sverige, som exempelvis PKK (Partiya Karkeren Kurdistan). PKK bedriver verksamhet i Sverige för att generera stöd för organisationen. Därutöver finns våldsbejakande shiaislamistiska grupper som har koppling till Libanon, Syrien, Irak och Iran, och som utgör ett terrorhot framför allt i olika delar av Mellanöstern. Sådana grupper uppfattar USA och Israel samt sunnitiska regimer och aktörer som sina primära fiender och dessa konfliktmönster kan komma att återspeglas i Sverige då sympatisörer till våldsbejakande shiaislamistiska grupper också finns här.

Det är dock i första hand anhängare till våldsbejakande sunnitisk islamism som har varit aktuella för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar. Nedan följer därför i huvudsak en beskrivning av våldsbejakande sunnitisk islamism i ett internationellt perspektiv. Det är emellertid viktigt att framhålla att andra typer av våldsbejakande extremism, på grund av internationella kopplingar, också kan komma att bli aktuella i sammanhanget. Vidare har ett fåtal fall som berör individer som bedrivit verksamhet som utgör andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet varit aktuella för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar under den aktuella tidsperioden.

Våldsbejakande islamistisk extremism – bakgrund och ideologi

Den globala våldsbejakande islamiströrelsen är dynamisk och under ständig förändring, där gamla grupper försvinner och nya uppstår. Under 00-talet var al-Qaida den dominerande internationella terroristorganisationen. I spillrorna av de väpnade konflikterna i Syrien och Irak kom dock en ny aktör att inta den globala scenen. Daesh (även benämnd Islamiska staten/IS), med ursprung i al-Qaida i Irak, lyckades mobilisera

tiousentals människor från stora delar av världen och genom propaganda förmå personer även i västvärlden att begå terroristattentat utanför konfliktområdet.

Daesh är en organisation som, likt flera grupper inom politisk islam, har som mål att islamisera samhället. Daesh är i likhet med al-Qaida våldsbejakande och anser det legitimt att förändra samhället genom våld. Såväl al-Qaida som Daesh anammar en salafistisk tolkningstradition vilket innebär att anhängarna följer vad de anser vara den autentiska och ursprungliga formen av islam. De utgår från att det finns en gud och endast en sann tolkning av islam. Daesh förespråkar en form av islam som är radikal, även i jämförelse med andra våldsbejakande islamistiska grupper, inklusive al-Qaida, och betraktar alla som inte delar deras tolkning som otrogna. Daesh och likande terroristorganisationer genomför därför även våldsattacker och terrordåd mot andra muslimer.

Stödverksamhet, internationella kontakter och resande

Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism kan ske på flera olika sätt, men radikalisering via digitala plattformar har successivt blivit alltmer framträdande. Detta är särskilt märkbart sett till att majoriteten av genomförda respektive avvärjda attentat i västvärlden från våldsbejakande extremism under flera års tid har varit inspirationsdrivna genom deltagande på digitala plattformar, snarare än styrda eller vägleda av terroristorganisationer i utlandet. De digitala medierna är internationella och möjliggör för geografiskt utspridda individer att bli del av en gemenskap och skapa ideologiska slutna ekokammare där radikaliseringen kan accelerera. Dessa forum underlättar även för minderåriga att medverka och radikaliseras. I Sverige och i flera andra europeiska länder har det noterats ett ökat antal minderåriga individer som radikaliserats till våldsbejakande extremism under de senaste åren.

All radikalisering och rekrytering sker dock inte online. Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande islamism bedrivs också genom riktade personliga möten och via bland annat föreningsverksamhet. Viss radikalisering och rekrytering kan beskrivas som horisontell, i form av att vänner tillsammans utforskar och låter sig inspireras av våldsbejakande islamism. Aktörer som verkar utifrån en våldsbejakande islamistisk ideologi bedriver även uppsökande verksamhet, där man exempelvis har kontaktat asylsökande i syfte att gradvis introducera dem för våldsbejakande islamism.

Våldsbejakande islamisters internationella kontakter och resande har länge varit en del av stödet till terrorism och är så även i dag. Det finns exempel på radikaliserade individer som har varit anhängare till terroristorganisationer och som därefter flytt sina hemländer, bosatt sig i Sverige och härifrån bedrivit stödverksamhet till terrorism i utlandet, men även radikaliserat och rekryterat personer i Sverige. I flera fall har sådana personer troligen bidragit till att ungdomar rest till olika konfliktzoner i utlandet där de utbildats för eller deltagit i våldshandlingar och därefter i många fall återvänt till Sverige med utökad förmåga till våldshandlingar. I ett fåtal fall har sådana återvändare också haft attentatsavsikt mot mål i Sverige.

Mellan 2003 och 2011 reste sammantaget åtminstone ett 40-tal våldsbejakande islamister från Sverige till olika konfliktzoner för utbildning och deltagande i våldshandlingar. Det handlade om ett 30-tal personer till Somalia, ett 10-tal till Afghanistan eller Pakistan och ett fåtal till Irak och Jemen. Dessförinnan, framför allt under 1990-talet, finns information om att ett mindre antal personer reste till Afghanistan och Balkan i motsvarande syften. Från 2012 och några år framåt reste cirka 300 personer till Syrien och Irak för att ansluta sig till islamistiska terrororganisationer, främst till Daesh men även ett mindre antal till grupper med koppling till al-Qaida. Ett antal av resenärerna har därefter återvänt till Sverige. Våldsbejakande islamisters resande till konfliktzoner befinner sig i dag på en låg nivå. En bidragande orsak är kollapsen av Daeshs så kallade kalifat, vilket har minskat attraktionskraften att ansluta sig till Daesh i Syrien och Irak. Daeshs operativa tyngdpunkt håller för närvarande på att skifta till områden på den afrikanska kontinenten, vilket kan locka våldsbejakande islamister i Sverige att ansluta sig till Daesh-anknutna terroristorganisationer i regionen. De senaste åren har Daesh i ökad omfattning fokuserat på Afrika i sin globala propaganda och uppmanar återkommande följare att ansluta sig till dess afrikanska provinser. Vidare sker det stödverksamhet i form av finansiering till våldsbejakande terrororganisationer i utlandet från Sverige.

Våldsbejakande extremistiska – däribland islamistiska – aktörer i Sverige bedriver även verksamhet från olika plattformar som syftar till att påverka samhället utifrån en antidemokratisk agenda. Dessa plattformar förekommer såväl i den digitala sfären som utanför och både lokalt och i större geografiska sammanhang. Det kan ta sig uttryck i opinionsbildning med syfte att skapa misstro mot myndigheter eller att utmana det offentliga legitimitet i vissa frågor. Sådan verksamhet kan i förlängningen riskera att skada tilliten till myndigheter och staten, göda framväxten av parallellsamhällen och tära på samhällssolidariteten, vilket i sin tur kan ge näring åt extremism och våldsbejakande extremism.

Attentatshotet från våldsbejakande islamistisk extremism

Al-Qaida och Daesh har under många år uppmanat sina sympatisörer i västvärlden att utföra terrorattentat med alla tillgängliga medel. Dessa uppmaningar har också hörsammats och bidrar till att förklara merparten av de attentat som utförts i västvärlden de senaste tio åren. I en västlig kontext har antalet islamistiskt motiverade terrorattentat på ett generellt plan minskat under de senaste åren. Trots en nedåtgående trend utgör våldsbejakande islamism fortsatt ett av de främsta terrorattentatshoten, och al-Qaida och Daesh utgör alltjämt viktiga inspirationskällor. Den specifika legitimering som anges när det gäller attentat mot västländer är vedergällning för att västländer angriper muslimska länder och kränker islam. Händelser som exempelvis den återpublicering av Muhammed-karikatyerna som den franska satirtidningen Charlie Hebdo gjorde i september 2020, kan bidra till att påverka attentatshotet under en tidsperiod, men grunden för attentatshotet återfinns i den våldsbejakande islamistiska ideologin som fortsatt motiverar våldsbejakande islamister att utveckla attentatsavsikt.

Ett annat exempel på en sådan händelseutveckling är att Sverige, i kölvattnet av den så kallade LVU-kampanjen samt de manifestationer som ägde rum under framför allt 2023 där religiösa skrifter förstördes, gick från att vara ett legitimt till ett prioriterat mål för islamistiskt motiverade terrorattentat i den meningen att Sverige i större utsträckning specifikt pekades ut av våldsbejakande islamistiska aktörer i propaganda. Händelserna fick stor exponering i internationell media. Det försämrade läget avseende attentatshotet mot Sverige ledde till att Säkerhetspolischefen den 17 augusti 2023 beslutade att höja terrorhotnivån från ett förhöjt hot (3) till ett högt hot (4) på en femgradig skala.

I oktober 2023 dödades två svenskar då en ensamagerande gärningsman öppnade eld mot dessa i Bryssel. Gärningsmannen publicerade ett videoklipp på sociala medier efter dådet där han uppgav att terrorattentatet var en hämnd mot Sverige och att han hade inspirerats av Daesh. Flera individer har som en följd av koranbränningarna planerat att utföra attentat mot svenska mål. Under senare tid har Sverige inte längre varit i samma fokus för våldsbejakande islamisters propaganda som tidigare. Terrorhotnivån ligger dock fortsatt kvar på ett högt hot.

Den 7 oktober 2023 genomförde Hamas en storskalig attack mot Israel. Israel svarade på attacken genom att förklara krig mot Hamas. I flera av de terrorattentat och våldsdåd som genomförts i västvärlden under 2023 och 2024 har kriget mellan Israel och Hamas varit en motiverande och legitimerande faktor. Våldsbejakande islamister kan inspireras av Hamas, alternativt utnyttja stödet för Hamas agerande och konflikten för att driva sina egna agendor i Sverige.

De flesta attentat i västvärlden har de senaste åren utförts av ensamagerande individer som inspirerats och utvecklat attentatsavsikt och därefter har planerat och genomfört ett terrorattentat. Ensamagerande gärningspersoner befinner sig ofta utanför eller i utkanten av kända våldsbejakande extremistmiljöer. Deras motivbild är ofta konstruerad utifrån våldsbejakande extremistisk propaganda och utifrån tidigare utförda terrorattentat. Det är även vanligt att individuella omständigheter som personliga motgångar, psykisk ohälsa och upplevd frustration till följd av omvärldshändelser har som pådrivande effekt att en person utvecklar attentatsavsikt.

Det finns sannolikt alltså en ambition hos både al-Qaida och Daesh att genomföra attentat som skapar stor uppmärksamhet i omvärlden, exempelvis storskaliga och spektakulära attentat. Till storskaliga attentat bör inte endast större spränganordningar räknas, utan även i tid utdragna och koordinerade attacker där flera gärningsmän är inblandade.

De senaste åren har ett fåtal genomförda eller avvärjda attentat involverat våldsbejakande islamister i Sverige. Vidare har det i enstaka fall hänt att personer från Sverige deltagit i attentatsplanering eller genomförda attentat i utlandet.

Ett stort antal människor har sedan 2015 anlänt till Sverige från länder och områden med en hög närvaro av våldsbejakande islamistiska grupper. Den absoluta majoriteten av de personer som har anlänt sympatiserar inte med våldsbejakande islamism men personer med sådana sympatier har dock följt med migrationsströmmen till Sverige och bidragit till tillväxten i den våldsbejakande islamistiska miljön. I enstaka fall har sådana personer planerat eller genomfört attentat mot mål i Sverige. Det finns också

exempel på nyanlända personer i Sverige som genomgått radikaliserings utbildning efter att ha bosatt sig här. Skr. 2024/25:68

Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Främmande makt bedriver kontinuerligt och långsiktigt olovlig underrättelseverksamhet, anskaffar teknik och försöker påverka personer i Sverige som regimerna uppfattar som hot. Ryssland, Kina och Iran utgör de största säkerhetshoten på både kort och lång sikt. Rysslands fullskaliga invasion och anfallskrig mot Ukraina, och andra auktoritära staters alltmer offensiva agerande, har allvarligt försämrat säkerhetsläget i omvärlden vilket även fortsätter att påverka Sverige eftersom yttre hot har betydelse för den inre säkerheten. Omvärldsutvecklingen innebär att främmande makt får ökade incitament att bedriva säkerhetshotande verksamhet i Sverige. Förskjutningen innebär även att främmande makts tröskel för att agera har sänkts.

Rysslands möjligheter att bedriva underrättelseinhämtning eller annan säkerhetshotande verksamhet med sådana traditionella resurser har dock försvårats. Eftersom Ryssland blir mer isolerat och många länder har utvisat ryska underrättelseofficerare som verkat under diplomatisk täckmantel är Ryssland tvungna att använda sig av andra tillvägagångssätt för att uppnå sina mål. Kriget i Ukraina innebär ett ytterligare försämrat säkerhetspolitiskt läge och att konfliktytan mellan Ryssland och väst har breddats. Ryssland har intagit en alltmer aggressiv linje i förhållande till framför allt sina grannländer. Ryssland förlitar sig i ökad utsträckning, och med större risktagande, på öppet användande av hårdare medel för att uppnå sina strategiska mål.

De kinesiska underrättelsetjänsterna bedriver en systematisk och omfattande underrättelseverksamhet och säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och svenska intressen. Stora delar av Kinas underrättelseinhämtning mot Sverige sker genom cyberinhämtning, men landet bedriver också underrättelseverksamhet från den egna ambassaden och genom att värva agenter. Kinesiska lagar ger regimens underrättelseverksamhet stora möjligheter att utöva kontroll över inhemska bolags och medborgares aktiviteter utanför Kina. Den kinesiska underrättelseverksamheten riktas mot ett brett spektrum av områden i det svenska samhället.

Den iranska underrättelseinhämtningen i Sverige riktar sig i första hand mot oppositionella grupper och enskilda individer inom den iranska diasporan, men även mot andra stater. Iran har även tidigare använt våld i bland annat Europa i syfte att tysta kritiska röster och upplevda hot mot den egna regimen. Den iranska regimen och dess säkerhetstjänster har även riktat sin säkerhetshotande verksamhet mot representanter för andra stater som uppfattas som regimens fiender, däribland Israel och judiska intressen. I Sverige har Säkerhetspolisen under senare år hanterat flera konkreta fall där attentatsplaner med koppling till iranska säkerhetstjänster avväjts.

Utländska underrättelse- och säkerhetstjänster inhämtar även spetsteknologi och kunskap från Sverige. De två största anskaffningshoten utgörs av Ryssland och Kina, men även Iran bedriver teknikanskaffning i Sverige. Åtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar har använts för att agera mot individer som i Sverige bedrivit verksamhet

som utgör ett allvarligt hot mot Sverige säkerhet. Det gäller bland annat verksamheter som innefattar att inhämta och överlämna information samt målsöka och förmedla kontakt med personer av intresse.

6 Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

Terrorism är ett globalt hot som kräver internationellt samarbete baserat på multilaterala ramverk och lösningar. En bred ansats är nödvändig där verkningsfulla förhindrande åtgärder som avvärjer akuta hot behöver kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56) slås fast att internationell samverkan samt utbyte av kunskap och erfarenheter är grundläggande för att utveckla arbetet inom strategins samtliga områden. Sverige delar många utmaningar med de nordiska grannländerna, med medlemsstaterna inom EU och med andra stater utanför EU. Sverige ska därför verka för att åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism får en framträdande roll i det internationella samarbetet. Av strategin framgår att arbetet för efterlevnad av folkkrätten och de mänskliga rättigheterna samt stärkande av rättsstaten ska vara i fokus för det internationella arbetet.

Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristbrottslighet i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrottslighet deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Sverige deltar aktivt i samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism. För regeringen är det viktigt att stärka det europeiska samarbetet för att förhindra terrorism, våldsbejakande extremism och gränsöverskridande brottslighet. En central del i det gemensamma arbetet inom EU är att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, och kommissionen har därför inrättat ett särskilt kunskapsnav (EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation) som från och med 2025 ska leda det förebyggande arbetet på EU-nivå. EU antar också sanktioner mot individer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (den så kallade TCO-förordningen) tillämpas från och med den 7 juni 2022. Förordningen innebär bland annat att Polismyndigheten, i egenskap av behörig myndighet, ska kunna utfärda en order till en värdtjänstleverantör att avlägsna eller göra visst terrorisminnehåll otillgängligt. Den 1 juli 2023 trädde lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online i kraft. Lagen kompletterar TCO-förordningen och ger Polismyndigheten möjlighet att besluta om vitesförelägganden och sanktionsavgifter mot värdtjänstleverantörer. I februari 2024 presenterade EU-kommissionen en utvärdering av TCO-förordningens tillämpning till och med 2023.

Utvärderingen visar att aktivitetsnivån har ökat, allt fler anmälningar skickas in och allt fler avlägsnandeordrar utfärdas. Skr. 2024/25:68

I mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daesh. När det gäller Syrien ersattes strategin i april 2017 av en separat strategi. Rådsslutsatser för den externa dimensionen av terrorism antogs i juni 2022. Slutsatserna lyfter bland annat upp vikten av ett utökat samarbete med terrorismdrabbade länder och regioner som exempelvis Nordafrika, Mellanöstern och Sahel. Tematiska frågor som behandlas är bland annat finansiering av terrorism och våldsbejakande extremism, framväxten av högerextremism samt terroristgruppers missbruk av nya teknologier.

Sverige är en av 87 medlemmar i den globala koalitionen för att bekämpa Daesh och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak. Det nuvarande svenska bidraget består av tre stabs-officerare. Sverige deltar i två av koalitionen fem arbetsgrupper: den militära gruppen och den grupp som fokuserar på stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionen kärngrupp som består av omkring 30 länder.

I den av regeringen antagna strategin för hållbar fred 2017–2022, beslutades att förebyggandet av våldsbejakande extremism ska ingå i Sidas ansats för freds- och statsbyggnad. Denna strategi förlängdes 2023 och ersattes 2024 av Strategin för fred, säkerhet och stabilisering 2024–2028 (beslutad av regeringen 30 maj 2024, UD2024/07651) som ger uppdrag till Sida och Folke Bernadotteakademien att genomföra strategin bland annat inom dessa områden. Arbetet på global, nationell och lokal nivå med att uppfylla FN:s agenda 2030 (Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1) och med de 17 globala målen för hållbar utveckling är också avgörande för att förebygga våldsbejakande extremism.

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 terrorism och lägger grunden för en mer samlad FN-ansats på området. Strategin är ett centralt dokument i det globala arbetet mot terrorism. En översyn av och rapportering om genomförandet av strategin äger rum vartannat år. FN:s generalförsamling antog den 22 juni 2023 sin åttonde uppdatering (A/RES/77/298) av den globala strategin mot terrorism.

FN:s kontor mot terrorism (United Nations Office of Counter-Terrorism, Unoct) leds av en biträdande generalsekreterare och samordnar FN:s insatser mot terrorism. Det pågår vidare sedan länge ett arbete inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism där Sverige genom EU arbetar för att nå en överenskommelse. Sverige bidrar med finansiering till FN:s kontor mot narkotika och brottslighet (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) samt till den multilaterala fonden GCERF (Global Community Engagement and Resilience Fund) för att stödja deras arbete med förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism.

Sedan några år tillbaka pågår det ett arbete inom Europarådet som syftar till att ändra definitionen av terrorism i Europarådets terrorismkonvention. Anledningen till att arbetet initierades var att det ansågs att det nuvarande sättet att definiera terroristbrott i terrorismkonventionen är bristfälligt på

så sätt att definitionen inte omfattar terroristattacker som begås med t.ex. lättare vapen eller fordon. Sverige har ställt sig bakom initiativet och deltar aktivt i de formella konventionsförhandlingar som inleddes i maj 2023.

Terrorismbekämpning är en nödvändig del i Natos kollektiva försvar och bidrar till huvuduppgifterna för alliansen. Arbetet mot terrorism vägleds på ett övergripande plan av policyriktlinjer (NATO's Policy Guidelines on Counter-terrorism) och Sverige har fullt ut ställt sig bakom dessa. Sverige har också gett ett omfattande bidrag till Natos arbete på området.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Ankarberg Johansson, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Jonson

Regeringen beslutar skrivelse 2024 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar