

Dnr Ju2020/01303/L4
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER EN NY LAG OM SÄRSKILD UTLÄNNINGSKONTROLL (SOU 2020:16)

SAMMANFATTNING

Att säkerställa invånarnas säkerhet och motverka hot mot rikets säkerhet är centralt ur ett människorättsperspektiv. Lagstiftningen på området behöver vara effektiv samtidigt som den respekterar grundläggande mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders är därför positiv till syftet med den aktuella utredningen och välkomnar att regeringen vidtar åtgärder för att nå en mer heltäckande och överskådlig lagstiftning om utvisning av personer som bedöms utgöra säkerhetshot. Civil Rights Defenders tillstyrker därför förslaget om att en ny lag ersätter den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll.

Civil Rights Defenders anser dock att förslag som innebär intrång i enskildas rättigheter garanterade enligt både svensk och internationell rätt måste grundas på en djupgående och nyanserad människorättsanalys. Trots att vissa avvägningar gjorts och att mänskliga rättigheter fått ett visst utrymme i utredningen innehåller inte förslaget i sin helhet en tillfredsställande och tillräckligt djupgående analys av individens rättssäkerhet i LSU-processen. Civil Rights Defenders anser därför att ytterligare utredningsåtgärder behöver vidtas för att säkerställa att rättssäkerheten i dessa ärenden lever upp till bland annat Europakonventionens krav. Civil Rights Defenders avstyrker förslag som innebär en mer utvidgad användning av tvångsmedel i den nya lagen samt alltför långtgående inskränkningar som ett permanent återreseförbud eller användning av inhibition i stället för tidsbegränsat uppehållstillstånd, även om verkställighetshinder är bestående.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Lagstiftningen om utvisning av personer som utgör hot för rikets säkerhet inskränker grundläggande fri- och rättigheter inom en rad områden såsom personers yttrandefrihet, rörelsefrihet, informationsfrihet, föreningsfrihet och rätten till privatliv. Civil Rights Defenders har tidigare i remissyttrandet avseende lagstiftning som syftar till att bekämpa terrorism pekat på behovet av att göra en analys av lagstiftningens sammantagna påverkan på mänskliga rättigheter. Det var därför positivt att regeringen i kommittédirektiven särskilt underströk att detta perspektiv skulle beaktas och att utredningens förslag skulle vara förenliga med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter som garanteras både nationellt och internationellt. Trots tydliga kommittédirektiv har utredningen inte tillräckligt uppmärksammat och försökt

eliminera förslagets negativa konsekvenser ur ett människorättsperspektiv och viktiga aspekter har delvis och ibland helt utelämnats. Civil Rights Defenders menar att en djupare analys och större fokus behöver läggas på att säkerställa att stärkt säkerhet inte sker på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders noterar att regleringen i den nya lagen går åt det restriktiva hållet och att många bestämmelser i den nya lagen skärps till den enskildes nackdel. Civil Rights Defenders vill särskilt framhålla vikten av att noggrant analysera vad de föreslagna åtgärderna kan få för faktiska konsekvenser för rättssäkerheten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Förutom vikten av att principer om legalitet och proportionalitet respekteras är det av största vikt att lagstiftningen också har stark legitimitet i samhället för att önskvärd handlingsdirigerande effekt ska uppnås. Lagstiftning som den föreslagna, i samband med den utveckling som skett på området de senaste åren, kan uppfattas som symbolisk snarare än brottsreducerande vilket kan undergräva förtroendet för rättssystemet samtidigt som den inte nödvändigtvis gagnar bekämpandet av terrorism.

FLER GRUNDER OCH LÄGRE KRAV FÖR UTVISNING

Utredningens förslag innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för utvisning av personer som anses utgöra hot mot Sverige i förhållande till den nuvarande lagstiftningen. Utvidgningen består i dels att fler brott omfattas, dels att nivån på risken för brott sänks. Civil Rights Defenders har i yttrandet över den nya terroristbrottslagstiftningen (SOU 2019:49) pekat på de brister som finns i förslaget att utvidga terroristbrott. Att hänvisningen till den föreslagna terroristbrottslagen görs generell och att inte enbart de idag specifika terroristbrotten omfattas innebär att förutsebarheten i rättstillämpningen minskar avsevärt. Civil Rights Defenders påpekar återigen att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv krävs konkreta gränsdragningar kring vilka handlingar man kan utvisas för med stöd av den nya lagen. Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag i denna del.

RÄTTSSÄKERT FÖRFARANDE I UTVISNINGÄRENDEN?

Tillämpningen av LSU under det senaste året har visat att det finns allvarliga brister vad gäller rättssäkerhet i ärenden om utvisning av säkerhetsskäl. Offentliga biträden för individer som har lagförts med stöd av den nuvarande lagen ser alla de tecken som kännetecknar en rättsosäker process. Det har exempelvis framförts att den nuvarande lagstiftningen är utformad och tillämpas på ett sätt som innebär att det i princip är omöjligt för den enskilda att gå vinnande ur processen. Den enskilde behöver bevisa sin oskuld, vilket i praktiken görs omöjligt eftersom den enskilde inte får lov att ta del av den bevisning som Säkerhetspolisen åberopar. Även det offentliga biträdets möjligheter att ta tillvara på klientens rättigheter är begränsade då inte heller denne får ta del av bevisningen. Ett exempel som tydliggör problematiken är det LSU-ärende som Sveriges Radios ekoredaktion granskat och där det är tydligt att de prövande instanserna inte gjort en självständig bedömning utan förlitat sig på uppgifter från Säkerhetspolisen att den utpekade personen utgjorde fara för Sveriges

säkerhet, trots att ingen konkret bevisning kom de prövande instanserna till handa¹. I ärendet konstaterade också Migrationsöverdomstolen att ”begränsningarna i det underlag som domstolen har tillgång till leder till att det är svårt för domstolen att göra en självständig prövning av underlaget för Säkerhetspolisens bedömning om i vad mån [den enskilde] har så nära kopplingar med, och central position i det aktuella nätverket att han utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet”.² Att nationella beslutsfattande instanser baserar sina slutsatser på bristfälligt underlag framgår även av Europadomstolens dom i mål *X. mot Sverige*, där Europadomstolen noterade att den inte kunde lita på svenska myndigheters slutsatser eftersom de inte hade tillgång till det underlag som Europadomstolen förfogade över.

Civil Rights Defenders kan konstatera att utredningen inte innehåller någon bedömning av rättssäkerhetsaspekter av det processuella förfarandet hos Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och regeringen. Civil Rights Defenders anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att lagstiftningen tillämpas på ett rättssäkert sätt och inte står i strid med bindande människorättsnormer. Ett steg i rätt riktning vore att i lagen uttryckligen ange att utvisningsärenden av detta slag måste innehålla någon form av kontradiktoriskt förfarande (såsom Europadomstolen har påpekat³). Utan en sådan bestämmelse blir det i praktiken svårt att uppfylla Europakonventionens krav på att varje intrång i de skyddade rättigheterna (exempelvis art. 8 Europakonventionen) måste ske med stöd av lag. Vidare är det av vikt att de prövande instanserna i denna typ av mål inte förlitar sig uteslutande på Säkerhetspolisens bedömning och att den enskilde har en effektiv möjlighet att bemöta myndigheternas argument. För detta krävs att de prövande myndigheterna och den enskilde får ta del av relevant bevisning och inte bara generella påståenden under processens gång.

ÖVERKLAGANDE AV UTVISNINGSBESLUT

Mål som handläggs med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll är speciella då de angår den nationella säkerheten. Det är visserligen förståeligt varför stater inte vill garantera rättssäkerhet i samma mån i ärenden rörande nationell säkerhet jämfört med t.ex. brottmål. Civil Rights Defenders ställer sig dock frågande till huruvida regeringen och enskilda statsråd har nödvändig kompetens och tidsresurser för att noggrant undersöka de fall de har att bedöma utifrån gällande regelverk, inklusive de människorättsstandarder som Sverige är bundet av. Regeringen är normalt inte en dömande instans och statsråd som fattar beslut är inte utbildade domare som yrkesmässigt gör bedömningar i enskilda fall. Deras beslut kan dock få mycket stora konsekvenser för den enskilde. Därutöver finns det ingen myndighet som kan utöva tillsyn över regeringens och statsrådets myndighetsutövning i dessa fall. Det har framkommit i nyhetsrapporteringen att motiveringen i regeringens beslut i LSU-fall är

¹ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/gavleimamens-forsvare-alla-kannetecken-for-en-rattsosaker-process>.

² <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7368304>.

³ Se t.ex. Europadomstolens fall *Al-Nashif mot Bulgarien*, *C.G. m.fl. mot Bulgarien*, *Kaushal m.fl. mot Bulgarien*, *Liu mot Ryssland*, *Liu mot Ryssland*, Nr 2.

tämligen kortfattat och inte kan anses vara självständigt.⁴ Civil Rights Defenders anser att regeringen är en olämplig instans när det kommer till handläggning av enskilda ärenden av detta slag och att art. 13 Europakonventionen innebär att det i det aktuella regelverket behövs åtminstone en domstolsinstans som kan pröva och fatta beslut i LSU-mål.

Civil Rights Defenders noterar även en diskrimineringsaspekt avseende domstolsprövning då EES-medborgare har rätt till rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen enligt den nya lagen, till skillnad från tredjelandsmedborgare. Denna ordning kan komma att strida mot Europakonventionens art. 14 i kombination med art. 13 eller andra bestämmelser, t.ex. art. 8 Europakonventionen. Civil Rights Defenders skulle gärna se att alla individer hade rätt till rättsprövning av regeringens beslut, utan diskriminering på grund av nationalitet.

ÅTERRESEFÖRBUD UTAN TIDSBEGRÄNSNING

I den nya lagen föreslås införande av ett återreseförbud utan tidsbegränsning. Civil Rights Defenders bedömer att ett återreseförbud utan tidsbegränsning är en alltför ingripande och oproportionerlig åtgärd, särskilt med hänsyn till att möjligheten att ensamt överklaga ett återreseförbud och att ta tillbaka nöjdförklaring saknas. Civil Rights Defenders avstyrker därför utredningens förslag i denna del. Civil Rights Defenders vill påpeka att även möjligheten att överklaga ett återreseförbud för EES-medborgare innehåller en möjlig diskrimineringsaspekt i förhållande till tredjelandsmedborgare. Civil Rights Defenders anser att mer utredning krävs i frågan.

INHIBITION OCH TILLFÄLLIGT UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om utvisning i första hand inhiberas, om det inte finns några särskilda skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta är en skärpning jämfört med den nuvarande lagen som inte kräver särskilda skäl för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt förarbetena till den nuvarande lagen syftade tidsbegränsade uppehållstillstånd till situationer när verkställighetshindret kunde antas bestå under en längre tid. I praktiken beslutas det dock som regel om inhibition när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas vilket får allvarliga konsekvenser för den enskilde genom att denne berövas tillgången till rättigheter och förmåner som följer med ett uppehållstillstånd, t.ex. rätten till arbete och försörjning. Civil Rights Defenders noterar därmed att rättspraxis i den här delen avviker från lagstiftarens ursprungliga syften som bättre överensstämmer med internationella människorättsstandarder och är mer proportionerliga.

Som argument för ändring i regelverket anger utredningen att det inte är önskvärt att personer som bedöms utgöra säkerhetsshot kan resa fritt inom EU, vilket är möjligt med begränsat uppehållstillstånd. Det finns dock andra, mer proportionerliga åtgärder för att förhindra resor inom EU, t.ex. anmälningsskyldighet. Med tillämpning av anmälningsskyldighet är det högst osannolikt att individen har möjlighet att resa, speciellt inte inom EU. Det finns sammantaget

⁴ <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7368304>.

ingen stark anledning till att inte bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd när verkställighetshinder kan antas bestå under en längre tid. Civil Rights Defenders avstyrker därför utredningens förslag och önskar i stället att den nya lagen tydliggör den ursprungliga gränsdragningen mellan inhibition och tillfälligt uppehållstillstånd på ett sätt som gör att prövande instanser beslutar om tillfälliga uppehållstillstånd i fall där verkställighetshinder kan förväntas bestå under en längre tid.

FÖRVAR OCH UPSIKT

Civil Rights Defenders är positiv till att bestämmelsen om interimistiska försvarsbeslut kompletteras med ett krav att de materiella förutsättningarna för förvar måste vara uppfyllda. Detta tillägg minskar utrymme för godtyckliga bedömningar och stärker den enskildes rättssäkerhet i den delen. Civil Rights Defenders tillstyrker därför förslaget. Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget att möjliggöra överklagande av ett uppsiktsbeslut och att det införs en bestämmelse om att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt. Civil Rights Defenders menar samtidigt att den nya lagen bör innehålla möjligheten att överklaga regeringens försvarsbeslut för att regleringen ska kunna anses förenlig med artikel 5 Europakonventionen.

Det är viktigt att Säkerhetspolisen lämnar tillräcklig information till Migrationsverket för att kunna göra en självständig bedömning av förvarsfrågan. Tyvärr framgår det inte av utredningen på vilket sätt detta kan säkerställas, förutom att utredningen anger att det "förutsätts" att Säkerhetspolisen lämnar tillräcklig information. Civil Rights Defenders har ovan framfört oro över brister i rättssäkerheten i handläggningen av LSU-ärenden och befarar att även förvarsförfaranden kan innehålla liknande brister. Civil Rights Defenders anser att mer utredning krävs i frågan.

UTÖKAD ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Utredningens övergripande förslag om sänkta beviskrav får som konsekvens att möjligheten att använda tvångsmedel utökas. Trots att utlänningars rättigheter enligt 2 kap. 25 § regeringsformen kan begränsas i högre utsträckning än för svenska medborgare, måste användning av ytterligare tvångsmedel balanseras mot principerna om ändamål, behov och proportionalitet i förhållande till ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Med hänsyn till att den enskildes möjligheter att få inblick i om det har förekommit hemliga tvångsmedel mot honom eller henne är begränsade och då det i praktiken saknas möjlighet för den enskilde att kontrollera att handläggningen har varit författningsenlig bör särskilda överväganden göras innan nya tvångsmedel införs och beviskrav sänks. Civil Rights Defenders bedömer att rättssäkerhetsgarantier i fråga om hemliga tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden inte är tillräckligt starka och avstyrker därför förslag avseende tvångsmedel till den enskildes nackdel, bl.a. förslaget att omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning.

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att tydliggöra att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar tvångsmedelsanvändning med stöd av den nya lagen.

HANDLÄGGNING AV LSU-ÄRENDEN

Civil Rights Defenders tillstyrker förslag att utvidga den enskildes möjlighet att muntligen komma till tals, att införa en bestämmelse om skyndsam handläggning och att utöka motiveringsskyldighet i LSU-ärenden. Civil Rights Defenders ser även positivt på att en generell proportionalitetsbestämmelse avseende tvångsåtgärder införs i den nya lagen och tillstyrker detta förslag. Civil Rights Defenders vill samtidigt poängtera att ett utvisningsbeslut ofta innebär intrång i de olika rättigheterna skyddade av Europakonventionen, t.ex. art. 8 Europakonventionen. Vid prövning mot denna artikel måste det göras en proportionalitetsbedömning av utvisning i förhållande till intrång i den enskildes privat- och familjeliv. Civil Rights Defenders önskar därmed att proportionalitetsbestämmelsens räckvidd i den nya lagen utvidgas till att omfatta även själva utvisningsbeslutet.

Remissvaret har beretts av Anna Zotééva

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist