

2020-06-30

Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Yttrande över remiss: Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker delar av det förslag som lämnas och vill samtidigt framföra följande.

Det förslag som regeringen lägger i rubricerad remiss bedöms i huvudsak vara väl avvägt och motiverat. Förslaget innebär att lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ersätts av ny lag (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det är framförlagt fyra aspekter som Juridiska fakultetsnämnden vill uppmärksamma: tillämpningsområdet för den nya lagen, handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden, beviskrav och förvar av barn.

Tillämpningsområdet

Utredningen konstaterar (sid. 210) att enligt 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning utvisas om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Terroristbrottsutredningen överlämnade den 26 november 2019 betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49). Terroristbrottsutredningen föreslår att lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen ersätts av en ny lag. Syftet är att skapa flexibilitet (sid. 220).

Mot denna bakgrund finner fakultetsnämnden det rimligt som nu aktuell utredning föreslår att tillämpningsområdet för den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar utökas och motsvarar samma gärningar som den nya terroristbrottslagen förväntas omfatta. Det är dock angeläget att den angivna strävningen efter ökad flexibilitet förenas med rättssäkerhet, dvs att lagens tolkning och tillämpning uppfyller nödvändiga

Juridiska fakultetsnämnden

krav som tydlighet, precision, och förutsägbarhet. Begrepp som ”rikets säkerhet” förekommer i detta lagförslag och andra lagar (däribland utlänningslagen). Begreppet har en central betydelse för tillämpningen av respektive lagbestämmelse men saknar legaldefinition vilket skapar osäkerhet. Juridiska fakultetsnämnden understryker vikten av att tolkningen och tillämpningen av definitionen av ”rikets säkerhet” sker på ett förutsägbart, konsekvent och enhetligt sätt. Rättssäkerhetsintresset kan även värnas genom förändrad handläggning enligt de synpunkter som framförs i nästa stycke av detta yttrande.

Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden

Utredningen föreslår att säkerhetspolisen även i fortsättningen ska initiera ett ärende om utvisning hos Migrationsverket, som beslutar i första instans om utlännings ska utvisas. Verkets beslut ska på samma sätt som i dag överklagas till regeringen. Av 3 § nuvarande lag framgår att när Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning överklagas, ska verket skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2005:716) mot att beslutet verkställs. Finner Migrationsöverdomstolen att sådant hinder mot verkställighet finns, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

Utredningen föreslår ingen ändring i denna del utan poängterar (sid. 169–170) att lagstiftningen inte kan jämföras med strafflagstiftning vilket har konsekvenser vad avser partsinsyn och rättssäkerhet.

Vid beredningen av detta yttrande har fakultetsnämnden beaktat de fall som prövades hösten 2019, där det framkommit att Migrationsöverdomstolen uttalat att ”begränsningar 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 [N.N.] har så nära kopplingar med och central position i det aktuella nätverket att han utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet”. Det går varken i Migrationsverkets beslut, Migrationsöverdomstolens yttrande eller regeringens beslut att få närmare detaljer vilka brottsliga gärningar den enskilda gjort eller befaras göra som motiverar utvisning.

Fakultetsnämnden konstaterar att det finns betydande intresse av sekretess och att full partsinsyn ej är möjlig samtidigt som den enskilda riskerar stora rättsförluster vid felaktigt beslut om utvisning. Fakultetsnämnden föreslår att Migrationsöverdomstolen i högre grad ska få ta del av Säkerhetspolisens underlag och att företrädare för den enskilda kan utses och agera på liknande sätt som vid Försvarsunderrättsedomstolen. Vid båda nämnda domstolar präglas processen av ett förvaltningsrättsligt förfarande som angår nationell säkerhet med höga krav på sekretess samtidigt som enskildas intressen ska värnas. I mål vid Försvarsdomstolen bevakas enskildas integritetsintresse av integritetsskyddsombud som förordnas av regeringen efter förslag från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden. På samma sätt kunde rättssäkerhetsombud som bevakar den enskildes intressen utses och få tillgång till ett mer fullständigt beslutsmaterial i samband med kvalificerade säkerhetsärenden.

Beviskrav

Vad gäller beviskravet för utvisning föreslår utredningen att det nuvarande rekvisitet att det ”kan befaras” att utlänningen kan komma att begå eller medverka till terroristbrott bör bytas ut mot att det ”kan antas”. Det skulle innebära ett något lägre krav än i dag. Vid överklagande är det regeringen som har att göra bevisvärdering.

Beviskravet vad gäller kvalificerade säkerhetsärenden kan jämföras med vad som gäller för ärenden om uteslutning från skydd, det är förvisso två olika typer av ärenden som används i olika sammanhang men de har likartade ändamål och intressekonflikter. Detta förslag anger uttryckligen att den nya lagen som rör kvalificerade säkerhetsärenden ska bli betydligt mer självständig i förhållande till utlänningslagen medan uteslutningsärenden fortsatt kommer att regleras i utlänningslagen. Att ändra från ”kan befaras” till ”kan antas” i syfte att den nya lagen ska kunna tillämpas i flera fall än vad som sker i dag kan orsaka en rättslig obalans vid prövningen av andra ärenden som rör exempelvis uteslutande från skydd eller utvisning på grund av brott där sökande kan anses utgöra fara för rikets säkerhet inom ramen för utlänningslagens bestämmelser. Det framstår som att beviskravet i kvalificerade säkerhetsärenden kommer bli lägre än vad som gäller i uteslutningsärenden.

Med hänsyn till knapphändigheten i regeringens beslut i konkreta kvalificerade säkerhetsärenden, bristande insyn, intresset av rättssäkerhet, möjlig obalans gentemot andra liknande ärendetyper och de konsekvenser som utvisning medför för den enskilde gör fakultetsnämnden bedömningen att nuvarande beviskrav ligger på rätt nivå och ej bör ändras.

Möjligheten att ta barn i förvar

På grund av hur ett förvarstagande kan komma att påverka ett barn och dess utveckling bör utgångspunkten alltid vara att undvika att ta barn i förvar. Ska möjlighet alls finnas att ta barn i förvar så krävs högt ställda beviskrav och att beslut om förvar är väl underbyggda. Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras måste även särskilt beaktas om ett förvarsbeslut innebär familjesplittring.

Enligt förslaget bör ett barn kunna tas i förvar enligt den nya lagen om det finns risk att barnet kommer att hålla sig undan eller utöva brottslig verksamhet i Sverige om han eller hon inte är frihetsberövad i avvaktan på utvisningen. Det anges i förslaget att det inte bör ställas lika höga krav som enligt utlänningslagen för att ta barn i förvar av denna anledning. Utredningen anger att det ska krävas ”betydande risk” för avvikande. Här anser fakultetsnämnden att pga. det rör en så pass allvarlig inskränkning för det enskilda barnet så bör kraven ställas lika högt som i utlänningslagen, dvs. Att det ska finnas en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan samt att det inte ska vara tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av professor Mark Klamberg, universitetslektor

Louise Dane och doktoranden Hevi Dawody Nyhlén. Föredragande har varit kanslichef Catharina Sitte Durling. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Durling', with a stylized flourish extending to the right.

Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling