

Ju2020/01303/L4

Yttrande över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16)

Inledning

Amnesty International (nedan Amnesty) välkomnar den behövliga översynen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. I våra kommentarer nedan fokuserar vi på några områden av särskilt stort betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Amnesty ser och förstår Säkerhetspolisens behov av sekretess. Dock är vi av uppfattningen att tydliggörande behövs i hur relationen mellan behovet av sekretess och den enskildes behov och rätt till partsinsyn ska upprätthållas på ett sätt som är rättssäkert och som inte riskerar stå i strid med Europakonventionen.

Proportionalitetsprincipen

Amnesty välkomnar att det i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar införs ett allmänt krav på skyndsamhet och en generell proportionalitetsbestämmelse. Mot bakgrund av att utredningens förslag öppnar upp för en ökad användning av mycket ingripande tvångsmedel, vill Amnesty särskilt understryka vikten av att en sådan prövning verkligen görs, liksom behovet av tydliga beslut och motiveringar till besluten. En proportionalitetsbedömning bör dock, utöver det som föreslås, också ske kring fråga om utvisning. Amnesty saknar även i delar hänvisningar till-och resonemang kring Barnkonventionen.

En generell hänvisning till den nya terroristbrottslagen

Amnesty avstyrker utredningens förslag om en generell hänvisning till den nya terroristbrottslagen.

Enligt förslaget ska det i den föreslagna lagen göras en generell hänvisning till den föreslagna nya terroristbrottslagen.

Som Amnesty har skrivit i sitt remissvar till *Förslag om en ny terroristbrottslag*, innebär den nya terroristbrottslagen en utvidgning av det straffrättsliga området. Ett

avskaffande av den nuvarande uppräknningen över vilka brottsliga gärningar som ska kunna utgöra ett terroristbrott medför en risk för godtycklighet i rättstillämpningen. En generell hänvisning till den föreslagna nya terroristbrottslagen öppnar därmed för svårigheter att förutse vilka gärningar som faller inom tillämpningsområdet för den föreslagna lagen.

Så som utredningen skriver (a.a., s, 224) skulle personer som på något sätt misstänks för terroristbrott men där en åklagare inte har bedömt det vara möjligt att väcka åtal, falla inom lagens tillämpningsområde. Utredningen nämner också som exempel personer som begår en gärning som vid tillfället inte var straffbar men som senare har kriminaliserats som terroristbrott i någon form. I ett sådant fall, skriver utredningen, är det viktiga om förhållandena är sådana att personen kan antas komma att begå terrorismrelaterade brott i framtiden, vilket kan inbegripa en bedömning av "tidigare tecken på vilja och förmåga att använda terror som medel". Bedömningar av detta slag kan, enligt Amnesty, innebära betydande rättssäkerhetsbrister för den enskilde.

Förvar

Utredningen föreslår att en utlänning som är över 18 år kan hållas i förvar i högst ett år om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas eller ett beslut finns och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet (verkställighetsförvar).

Det föreslås vidare att om en utlänning återförs till Sverige efter ett misslyckat verkställighetsförsök, ska tiden om ett år räknas på nytt från det personen åter anländer till Sverige. Detta står i strid med etablerad praxis genom Migrationsöverdomstolens avgörande i MIG 2019: 17, som innebär att ett misslyckat verkställighetsförsök inte ska påverka den totala förvarstiden. Amnesty anser att den principen bör upprätthållas.

Angående förvarstidens längd sägs att den ska pågå under så kort tid som möjligt och en maximal tid på ett år anges. Dock kan denna tid förlängas med ytterligare två år, således till sammanlagt tre år vid bristande samarbete från utlänningens sida eller för skaffa fram nödvändiga handlingar, men också av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten.

Att hållas förvarstagen under tre år är en synnerligen lång tid. Inte desto mindre när förslaget är att utlänningen ska vara placerad i en kriminalvårdsanstalt eller häkte där häkteslagen ska gälla i tillämpliga delar, något som i sig väcker många rättighetsbaserade frågor.

Amnesty ställer sig, trots de resonemang som förs i utredningen, kritisk till att "något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten" anges som en grund för fortsatt förvar. En sådan skrivning är alltför otydlig och vag.

Amnesty anser att barn aldrig ska tas i förvar.

Uppsikt

Amnesty avstyrker förslaget som innebär att en utlänning kan förbjudas lämna ett visst område (vistelseområdet).

I övrigt är Amnesty av uppfattningen att den minst ingripande tvångsåtgärden, uppsikt, alltid ska provas först.

Sänkt beviskrav vid användningen av hemliga tvångsmedel

Amnesty avstyrker förslaget att kravet för att få använda hemliga tvångsmedel sänks från synnerliga till särskilda skäl.

För det fall utredningens förslag införs som det nu är skrivet, kommer Säkerhetspolisen i hög utsträckning kunna nyttja en i vår mening alltför omfattande katalog av hemliga tvångsåtgärder. Detta särskilt med beaktande av utvidgningen av dess tillämpningsområde till att utöver terrorismrelaterad aktivitet inkludera annat sätt på vilket personen kan komma att utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Fler personer kan därmed förväntas att, utan vetskap, utsättas för ingrepp i sin personliga integritet.

Så som får förstås, utgår utredningen från att hemliga tvångsmedel inte bör utgöra undantagssituationer, något som beviskravet synnerliga skäl anses indikera. Att hemliga tvångsmedel innebär tvångsmedel införda utan utlänningens vetskap talar dock just för en sådan ordning.

Samma beviskrav som gäller för införande av tvångsmedel som personen känner till bör inte gälla för sådana tvångsmedel som personen inte känner till, eftersom de senare innebär ett långt större ingrepp i den personliga integriteten.

Definitionen av särskilda skäl öppnar därtill upp för en tillämpning av en alltför låg tröskel för att använda vid sådana ingripande åtgärder. Beviskravet synnerliga skäl bör därför kvarstå.

Omhändertagande av elektronisk utrustning

Amnesty ifrågasätter proportionaliteten och avsaknaden av rättslig prövning av beslut om omhändertagande och kopiering av elektronisk utrustning.

Utredningen föreslå att en enskild polisman vid Säkerhetspolisen tillfälligt ska kunna omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas i samband med en husrannsakan, en kroppsbesiktning eller en kroppsvisitation. Omhändertagande ska kunna bestå i upp till 24 timmar. Under den tid som föremålet är omhändertaget för innehållet kopieras.

Trots den relativa begränsning av utlänningars rättigheter som är möjlig enligt 2 kap. 25§ regeringsformen, måste ytterligare begränsningar i form av tvångsmedel vägas mot främst proportionalitetsprincipen i förhållande till ett väl fungerande skydd för grundläggande fri-och rättigheter.

Det är uppenbart att ovan nämnda åtgärder är ingripande och integritetskänsliga. Det är desto mindre förutsägbart hur kravet på proportionalitet skulle begränsa användningen av detta tvångsmedel. I typfallet torde antalet elektroniska kommunikationsutrustningsenheter som anträffas vid en husrannsakan hos en utlänning omfatta fler än vad som behövs för att motivera lagstiftningen, framförallt få även de personer som bor med utlänningen riskerar få sina enheter omhändertagna och kopierade.

Detta koompliceras av att beslutet att använda tvångsmedel enligt utredningens förslag inte går att underställa sedvanlig rättslig överprövning. Varken utlänningen ifråga eller tredje man kan resa invändningar mot beslutet. Det medför att tvångsåtgärderna riskerar tillämpas godtyckligt utan hänsyn till kravet på proportionalitet, i avsaknad av någon möjlighet till legalitetsprövning och praxisbildning.

Hemlig kameraövervakning

Det konstateras att utredningens förslag innebär att Säkerhetspolisen ges tillgång till ytterligare ingripande tvångsmedel vilket ställer högre krav på rättssäkerhetsgarantier i sammanhanget.

Enligt förslaget ska Säkerhetspolisen, utöver de tvångsmedel som myndigheten redan idag har tillgång till, kunna ansöka om tillstånd för hemlig kameraövervakning enligt 27 kap rättegångsbalken. Såsom gäller för andra hemliga tvångsmedel krävs att både allmänna förutsättningar och särskilda skäl föreligger för att hemliga kameraövervakning ska tillåtas.

Amnesty vill understryka att det med hänsyn till att hemlig kameraövervakning är ett av de mest ingripande och integritetskränkande tvångsmedel som kan företas gentemot en enskild, är av yttersta vikt att rättssäkerhetsgarantier uppställs och efterlevs.

Regleringen kring tillstånd för tvångsmedel i 27 kap rättegångsbalken har sin grund i att det antingen finns misstanke om konkret brott eller en viss brottsplats. Därmed är en hänvisning till rättegångsbalken inte möjlig i den föreslagna bestämmelsen. Utredningen föreslår istället att tillståndet till hemlig kameraövervakning ska avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brottet enligt den föreslagna lagen kan komma att planläggas eller förberedas.

Med hänsyn till att begreppet "plats" i förslaget inte kan härledas till regleringen i rättegångsbalken, vill Amnesty understryka vikten av att begreppet i så hög utsträckning som möjligt definieras. Av samma anledningar måste den "regelbundenhet" som åsyftas i bestämmelsen i så hög utsträckning som möjligt definieras, särskilt med avseende på de fall den enskilde med regelbundenhet men med långa tidsintervaller besöker en plats.

Säkerhets-och integritetsskydds nämnden

Amnesty välkomnar förslaget att Säkerhets-och integritetsskydds nämndens tillsyn ska omfatta Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel.

Handläggningsfrågor

Amnesty tillstyrker den del av förslaget som berör införandet av en generell huvudregel om muntlig handläggning vid förvaltningsmyndighet avseende ärenden om utvisning. Vikten av att den enskilde ges möjlighet att komma till tals bör framhållas. Amnesty ser att muntlig förhandling bör bli huvudregel även i de fall regeringen är behörig myndighet.

Amnesty avstyrker att uppdrag som offentligt biträde begränsas till advokater. Det välkomnas att kraven på den juridiska kompetensen föreslås stärkas. Amnesty ser dock ingen anledning till att begränsa den behöriga gruppen till advokater. Kvalificerade jurister bör även fortsättningsvis kunna utses till offentliga biträden.

Yttrandet är upprättat av svenska sektionens av Amnesty International sekretariat tillsammans med Amnestys grupp för internationella straffrättsliga frågor.

Anna Lindfors
Generalsekreterare
Amnesty International
Svenska sektionen

