

Remissvar

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

Internationella Juristkommissionen, Svenska Avdelningen (Juristkommissionen) har genom remissen den 1 april 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).

Juristkommissionen har granskat betänkandet från de utgångspunkter som Juristkommissionen främst har att beakta, nämligen upprätthållandet av skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Enligt förslaget ska det i den föreslagna lagen göras en generell hänvisning till den föreslagna nya terroristbrottslagen. Juristkommissionen yttrade sig den 30 mars 2020 över förslagen i betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49). Eftersom de förslag som nu läggs fram hänger samman med det betänkandet förutsätts att beredningen av förslagen samordnas på lämpligt sätt.

Juristkommissionen har under 2019 utarbetat ett dokument, ”Program för rättsstaten Sverige” som i vissa delar berör nu aktuella frågor, exempelvis tvångsmedel och frihetsberövande. Vad som i dessa hänseenden framkommer i ”Programmet” ligger till grund för kommissionens synpunkter nedan.

Utredningen har gjort en gedigen, systematisk och synnerligen omfattande översyn av den nu snart trettio år gamla lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572). Syftet är att ersätta denna lag med en helt ny lag med tydligare och lättare tillämplig reglering som är anpassad efter dagens terrorhotnivå med högt ställda krav på effektivitet och ändamålsenlighet. Detta innebär en anpassning till dagens och morgondagens avancerade nya metoder som kan komma att användas för att allvarligt hota Sveriges säkerhet och bestånd. En naturlig följd av detta är att förslaget innefattar skärpningar i flera led, bl.a. av utvisning och verkställighet, förvar och uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder, straffansvar m.m. Samtidigt som dessa mycket ingripande åtgärder ska användas mot enskilda personer som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet måste ingripandena vara förenliga med de högt ställda kraven på ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Denna balansgång är inte enkel men nog så viktig särskilt då dessa ärenden många gånger präglas av begränsad insyn i processen. Att Säkerhetspolisens arbete inom kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd måste innefatta omfattande sekretess för att kunna ge önskat resultat, ligger i sakens natur. Detta förfarande innebär dock att det blir ytterst svårt, för att inte säga omöjligt, för den enskilde att bemöta Säkerhetspolisens påståenden på ett adekvat sätt och att åberopa relevant motbevisning. I samband med den nuvarande lagens tillkomst diskuterades insynsfrågan ingående. Det stannade vid att det var nödvändigt att begränsa insynen för den enskilde som är berörd i ärendet. Utredningen menar att det inte är möjligt att ändra

på detta om Sverige ska kunna behålla en effektiv bekämpning av terrorism och annan brottslig verksamhet som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Detta innebär att principen om att den som är part ska få tillgång till allt material som kan ligga till grund för ett beslut inte alltid kan upprätthållas trots att detta utgör en hörnpelare för ett rättssäkert förfarande. Juristkommissionen menar att denna obalans i partsförhållandet inte är godtagbar och efterlyser förslag till lösning på denna brist i upprätthållandet av rättssäkerhet och skyddet av den enskildes rätt.

Nedan följer kortfattade synpunkter på utredningens förslag till sådana särskilt ingripande åtgärder som berör den enskilde och som Juristkommissionen anser inte uppfyller godtagbara krav på skyddet för mänskliga rättigheter.

Utvidgning av brott och gärningar som omfattas av förslaget

Personer som misstänks för terroristbrott men där en åklagare inte har bedömt det vara möjligt att väcka åtal, ska enligt utredningen falla inom lagens tillämpningsområde. Som exempel nämns gärningar som vid tillfället inte var straffbara men som senare har kriminaliserats som terroristbrott i någon form men på ett sådant sätt att handlandet legat utanför det kriminaliserade området. I sådana fall ska det bedömas om förhållandena är sådana att personen kan antas komma att begå terrorismrelaterade brott i framtiden, vilket kan inbegripa bedömning av personens "tidigare tecken på vilja och förmåga att använda terror som medel". Juristkommissionen menar att denna formulering är alltför svepande och därför förenad med betydande rättssäkerhetsbrister för den enskilde.

Utvisning

Utvisning med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll medför mycket långtgående konsekvenser för den enskilde. Detta även om beslutet inte kan verkställas. Enligt betänkandet görs de brott för vilka utvisning kan ske generell så att inte enbart terroristbrott utan även andra terroristrelaterade brott och gärningar omfattas. Utredningen föreslår att en utlänning ska kunna utvisas ur Sverige om denne kan antas komma att begå eller medverka till gärning för vilken ansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen kan följa. Tillämpningsområdet kommer följaktligen att omfatta betydligt fler gärningar än tidigare såsom finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism, resa i terrorismsyfte, samröre med en terroristorganisation och andra terroristrelaterade gärningar som i nuläget inte kan överblickas. En konkretisering av sådana gärningar är behövlig för att uppfylla kravet på rättsäkerhet. Juristkommissionen vill här hänvisa till innehållet i sitt yttrande över den nya terroristlagen i vilket yttrande Juristkommissionen emotsatt sig kriminalisering av i vart fall samröre med terroristorganisation. Då de uppgifter som den enskilde får ta del av i dessa ärenden är mycket allmänt hållna finns det risk för att förslaget leder till svårigheter för den enskilde att bemöta anklagelserna. Juristkommissionen menar också att det inte är befogat att sänka beviskravet från "kan befaras" till "kan antas". För att en utlänning ska kunna utvisas av hänsyn till rikets säkerhet, uppställs inget beviskrav alls.

Till detta kommer att rätten till domstolsprövning är kraftigt begränsad i dessa s.k. kvalificerade säkerhetsärenden. Migrationsöverdomstolen prövar visserligen frågan om utvisning, men domstolens yttrande utgör i denna del enbart en rekommendation till regeringen. Det står sålunda regeringen fritt att avvika från domstolens bedömning när det gäller frågan om utvisning.

Juristkommissionen menar att de rättssäkerhetsbrister som finns i utvisningsärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte framkommer i tillräcklig mån i betänkandet. I den utsträckning bristerna berörs, lämnar utredningen inga förslag på förbättringar.

Att utvisningsärenden handläggs med största sekretess av Säkerhetspolisen kan medföra att domstolen inte får del av allt beslutsunderlag. Därmed kan det vara svårt att göra en självständig prövning av underlaget vilket innebär risk för att bedömningen av ärendet kan leda till ett felaktigt beslut. För att i möjligaste mån undanröja sådana rättssäkerhetsrisker menar Juristkommissionen att det borde införas en möjlighet att förordna en därtill lämpad person som, i samband med kvalificerade säkerhetsärenden, tillvaratar den enskildes intressen. Denne företrädare för den enskilde, ett ”rättssäkerhetsombud”, ska kunna anförtros ett mer fullständigt beslutsmaterial av Säkerhetspolisen och agera bl.a. för att förhindra felaktiga beslut som grundar sig på alltför knapphändigt utredningsmaterial. (Jfr. Mål vid Forsvarsunderrättsdomstolen vid vilken enskildas integritetsintresse bevakas av ett integritetsskyddsombud som förordnas av regeringen efter förslag från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden).

Juristkommissionen menar att utvisningsförfarandet såsom det föreslås i betänkandet innefattar sådana brister i rättssäkerheten för den enskilde som ger utrymme för godtyckliga bedömningar om vad som kan vara utvisningsgrundande.

Förvar och uppsikt

Det är tillfredsställande att utredningen särskilt framhåller att förvar alltid ska pågå under så kort tid som möjligt. Juristkommissionen anser dock att möjligheten att utöka tiden till tre år är alltför ingripande för den enskilde. Då en sådan förvaring ska ske inom ramen för kriminalvården är den särskilt påfrestande för berörd person. Likaså vill Juristkommissionen ifrågasätta lämpligheten av att barn kan skiljas från föräldrar eller anhöriga. Juristkommissionen noterar att förvarsbeslutet inte går att överklaga. Den nya lagen bör innehålla möjlighet att överklaga regeringens förvarsbeslut för att regleringen ska kunna anses förenlig med Europakonventionen som är svensk lag.

Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

Utredningen föreslår att kravet för att få använda hemliga tvångsmedel sänks från synnerliga till särskilda skäl. Detta innebär att möjligheten att använda tvångsmedel utökas väsentligt. Juristkommissionen instämmer i det till utredningen bifogade särskilda yttrandet av experten advokaten Henrik Olsson Lilja att ”Förslaget att genomsöka utlänningsars elektroniska utrustning innebär en ytterligare utvidgning av nu gällande bestämmelser. Även om det kan finnas ett sådant behov anser jag att åtgärden blir alltför långtgående”, och att ”Detta måste balanseras mot principerna om ändamål, behov och proportionalitet i förhållande till ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter”. Då 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, menar Juristkommissionen att det bör göras särskilda överväganden innan nya tvångsmedel införs och beviskrav sänks.

Utredningens förslag saknar möjlighet att överklaga ett beslut om tvångsmedel. Kommissionen delar även i denna fråga advokat Henrik Olsson Liljas utlåtande att ”avsaknaden av möjlighet att

överklaga beslut om tvångsmedel medför en risk för att åtgärden kan komma att tillämpas godtyckligt, utan möjlighet till legalitetsprövning och praxisbildande avgöranden”.

Juristkommissionen bedömer att nuvarande rättssäkerhetsgarantier ifråga om utredningens förslag till tvångsmedel och tvångsåtgärder inte är tillräckligt starka.

Straffansvar

Utredningen föreslår vissa skärpningar av påföljderna för de gärningar som anges i 23 och 24 §§ lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen föreslår att böter inte längre bör ingå i straffskalan för den som hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett utvisningsbeslut samt för den som hjälper någon att återvända hit i strid med ett återreseförbud. Då det straffbara området kan komma att omfatta flera olika typer av handlingar, såväl kvalificerade som mindre allvarliga, anser Juristkommissionen att det är rimligt att böter alljämt ingår i straffskalan.

Juristkommissionen saknar hänvisningar till-och resonemang kring barnkonventionen. Ett flertal rättigheter enligt barnkonventionen aktualiseras i de förslag som utredningen lägger fram. Det saknas ett helhetsperspektiv över barnets rättigheter i dessa sammanhang. Då barnkonventionen är svensk lag bör det tydliggöras hur barnets rätt ska tillgodoses och skyddas i samband med utvisning, tvångsmedel och andra eventuella tvångsåtgärder.

Sammanfattningsvis är det Juristkommissionens uppfattning att utredningen har lyckats väl med att skapa en överskådlig reglering som utgör en välkommen förbättring av lagen om särskild utlänningskontroll som är svåröverskådlig och svår att tillämpa. Dock menar Juristkommissionen att högre garantier för rättssäkerhet och mänskliga rättigheter borde vara av central betydelse och i större utsträckning präglade den föreslagna regleringen.

På Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionens vägnar

Annette von Sydow

Tora Holst