

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

Yttrande över SOU 2025:114, Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Fakultetsnämnden vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerad utredning får härmed anföra följande.

Om förslaget

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Den lagen innehåller för närvarande vissa särskilda bestämmelser om utlänningar som bl.a. misstänks för terroristverksamhet. Utredningen har bland annat fått i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att ökade möjligheter att tillämpa LSU även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet, lämna förslag som innebär att en sådan utlänning under vissa förutsättningar ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott, samt föreslå hur utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk ska kunna bli föremål för kontroll- och tvångsåtgärder motsvarande de som regleras i LSU.

Polisiära utlänningsärenden

Förslaget att Polismyndigheten ska bli part i ärenden hos Migrationsverket avseende utlänningsavlägsnande, samt ha rätt att överklaga Migrationsverkets beslut, innebär vissa problem. Generellt gäller som en förvaltningsrättslig princip att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild endast får ändras till dennes nackdel i vissa mycket speciella situationer (37 § st. 2 förvaltningslagen). Det framstår därför som betänkligt att en statlig myndighet överklagar ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut fattat av en annan statlig myndighet. Det framstår även som svårhanterligt att den enskilde ska ha två olika motparter, Polismyndigheten och Migrationsverket, i Migrationsdomstolen, där utlänningsens motparter kan företa sinsemellan motsatta processhandlingar och framställa sinsemellan motstridiga argument. Det finns även en risk att Migrationsverkets bedömning otillbörligt påverkas av att Polismyndigheten förordar en viss utgång, snarare än av det utredningsmaterial Polismyndigheten presenterar. Dagens särskilda reglering där Säkerhetspolisen har en liknande ställning kan motiveras av att det rör mycket sällsynta situationer där Säkerhetspolisen anser att det finns en risk att en utlänning begår terrorbrott. Säkerhetspolisens beslutsunderlag kan då bygga på källor som inte får avslöjas för någon, inklusive beslutande myndighet/domstol samt utlänningsen själv. I de föreslagna polisiära utlänningsärendena finns inget sådant intresse. Utlänningen måste få tillgång till samma beslutsunderlag som beslutande myndighet respektive domstol har tillgång till.

Juridiska fakultetsnämnden

I utredningen presenteras inte något bärande skäl för den föreslagna lagändringen. Det nämns att Polismyndigheten ansett att det vore en fördel att polisen fick en partsställning. Det framgår dock inte varför det skulle vara otillräckligt med en ordning att Polismyndigheten lämnar relevant information om utlännningen till Migrationsverket, som sedan beslutar om utlännningen bör utvisas eller ej.

Sänkt beviskrav för förvar

Förslaget att sänka beviskravet för förvar (från ”sannolikt” till ”kan antas”) grundas inte på något problem med nuvarande lagstiftning. Tvärtom konstaterar utredningen att det existerande beviskravet inte inneburit några tillämpningsproblem. Ändringen motiveras istället av att ”det ligger i sakens natur att lagstiftningen i viss mån måste vara framåtblickande och ta höjd för att omständigheter kan förändras” (s. 219). Enligt fakultetsnämndens mening ligger det tvärtom i sakens natur att lagstiftning som begränsar rätten till frihet måste svara mot ett befintligt behov. Sådan lagstiftning får nämligen enligt artikel 5 EKMR inte gå längre än vad som är nödvändigt.

Enligt utredningen innehåller EU:s Återvändandedirektiv inte något krav på grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut ska komma att fattas såsom görs i den svenska lagstiftningen, varför utredningen bedömer att det inte strider mot EU-rätten att sänka det svenska kravet. EU-domstolen har dock i fallet Kadzoev (Mål C-357/09) uttalat att Återvändandedirektivet ska tolkas så att det endast finns rimliga utsikter till ett avlägsnande om det finns faktiska utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6 i detta direktiv. Enligt EU-domstolen föreligger inte rimliga utsikter till ett avlägsnande när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till ovannämnda tidsgränser. Den föreslagna lagändringen måste bedömas i förhållande till EU-domstolens avgörande. Eftersom det inte räcker med att det är ”föga sannolikt” att den berörda personen kommer att utvisas, borde enligt fakultetsnämndens mening beslut om förvar endast fattas i de fall där det i vart fall är sannolikt att det kommer beslutas om utvisning.

Utökande möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel

När det gäller förslag avseende möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel, som utredningen haft i uppdrag att lägga fram oavsett ställningstagande i sak, delar fakultetsnämnden de skäl mot förslaget som utredningen anför. Fakultetsnämnden vill därtill framhålla följande. De föreslagna ändringarna kommer att innebära ökat intrång i privatlivet. Enligt artikel 8 EKMR får sådana intrång endast ske om det är *nödvändigt* av bl.a. säkerhetsskäl. På samma vis får begränsningar av de grundlagsskyddade rättigheterna enligt 2 kap. 21 § RF aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. En förutsättning för att kunna avgöra om en föreslagen lagändring inte sträcker sig längre än nödvändigt är att det är utrett vad de förväntade konsekvenserna av lagändringen kan bli. Den aktuella utredningen utgör inte ett sådant tillfredställande beslutsunderlag. Det går inte att bilda sig en ungefärlig uppfattning av hur många fler människor som kommer att utsättas för hemliga tvångsmedel om förslagen genomförs. Utredningens konsekvensbeskrivning av integritetsintrånget för utlännningar och deras närstående är mycket kortfattad, medan det saknas konsekvensbeskrivning för tredje man. Hur ofta kommer det att förekomma att svenska medborgares telefonsamtal kommer att avlyssnas m.m. endast för att de har haft kontakt med den utlännings mot vilka hemliga tvångsmedel har beslutats i enlighet med lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar? Det går inte att bilda sig någon uppfattning om ifall det rör sig om 10 personer, 100 personer eller 10 000 personer per år.

Särskilt om direktivet

Avslutningsvis bör något sägas särskilt om det faktum att det direktiv som utredningen haft att förhålla sig till är inriktat på att vissa specifika lagförslag ska lämnas. Ett problem med att styra utredningsarbetet genom så riktade direktiv är att utredningen förhindras att överväga andra

alternativ för att uppnå det resultat som regeringen önskar uppnå med de föreslagna åtgärderna. Det kan även leda till att behov och konsekvenser av förslagen inte utreds tillräckligt. Detta är särskilt problematiskt när det är fråga om lagförslag som innebär utökad användning av tvång.

Av de anförda anledningarna *avstyrker* fakultetsnämnden de ovan nämnda förslagen.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av universitetslektor, docent Simon Andersson. Föredragande har varit kanslichef Catharina Sitte Durling. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Catharina Sitte Durling