

REMISSYTTRANDE

2020-06-25

Dnr 0144/20

Er referens: Ju2020/01303/L4

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

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

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och avger följande yttrande.

Brå tillstyrker förslaget om att ersätta regleringen av särskild utlänningskontroll med en ny lag, men efterlyser en större klarhet i vilken brottslighet och vilka hot som lagstiftningen tar sikte på. På sikt efterlyser Brå en legaldefinition av begreppet hot mot Sveriges säkerhet. Brå påpekar att lagstiftningen för med sig en vid användning av hemliga tvångsmedel.

Terroristbrott och allvarligt hot mot Sveriges säkerhet

I likhet med nuvarande lagstiftning tar förslaget sikte på dels terroristbrottslighet enligt den särskilda lag som varit föremål för översyn (SOU 2019:49), dels allvarliga hot mot Sveriges säkerhet, som i nuvarande reglering uttrycks med särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Yttrandet går först in på begreppet Sveriges säkerhet för att därefter behandla terroristbrottslagen.

Hot mot Sveriges säkerhet

Enbart kvalificerade säkerhetshot ska kunna leda till utvisning (s. 707). I lagförslaget uttrycks det med allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Om Sveriges säkerhet hotas kan man tycka att det borde vara tillräckligt med enbart hot utan att det behöver vara allvarligt.

I fråga om hot mot Sveriges *yttre säkerhet* framstår regleringen som klar. Det handlar om spioneri, olovlig underrättelseverksamhet och vårdslöshet med hemlig uppgift. Det är framför allt i fråga om *inre säkerhet* som det blir osäkert vad som menas.

Vad som avses med hot mot Sveriges säkerhet anges vara när "utlänningen t.ex. inte har vilja eller förmåga att själv utföra en terroristhandling, och där handlande inte heller på annat sätt är kriminaliserat i den föreslagna terroristbrottslagen, men där hans eller hennes agerande är sådant att det sammantaget ändå kan anses utgöra hot mot Sveriges säkerhet" (s. 697). Betänkandet nämner ärenden som rör utlänningar med "starka kopplingar till organisationer eller nätverk som är kända för att använda våld eller andra brott för att uppnå sina syften" (s. 225 och 697). Samtidigt ska utlänningen på något sätt som "går att konkretisera kunna utgöra ett allvarligt hot mot samhället" (s. 697).

En berättigad fråga är hur lagstiftningen ser på utlänningar med starka kopplingar till våldsbejakande extremism, när det alltså inte handlar om uttryckliga terrororganisationer. Det kan gälla organisationer eller nätverk knutna till både islamistisk extremism, vit makt-miljön och den autonoma miljön. I dessa miljöer kan förekomma en rad brott som inte omfattas av lagstiftningen om terroristbrott, exempelvis våldsamt upplopp samt normalgraden av misshandel, skadegörelse och vapenbrott. Den ökande

internationaliseringen gör att utländska aktörer inom vit makt eller den autonoma miljön kan agera i Sverige på samma sätt som svenska extremister kan begå politiskt motiverade brott utomlands.

I fråga om användning av hemliga tvångsmedel förefaller utredningen inte vara främmande för kartläggningar för att motverka att "viss våldsbejakande extremism får fäste" (s. 398). Både vit makt-miljön och den autonoma miljön har en mindre framträdande agenda i fråga om terrordåd jämfört med islamistisk extremism, även om viss risk föreligger (s. 154 och 155). Skulle det vara skäl att se olika på den våldsbejakande extremismens olika riktningar? Förmodligen inte, men det vore värdefullt med ett klagörande.

Exemplet med att viss våldsbejakande extremism inte ska få fäste indikerar visserligen en utveckling som kan innebära ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet, men det behöver inte betyda att det gäller för bedömningen av en enskild utlänning. Frågan uppkommer hur allvarligt hotet mot Sveriges säkerhet ska föreligga för att omfattas av lagförslaget (jämför synpunkten ovan om nödvändigheten av att hotet ska vara allvarligt).

En annan fråga kring inre säkerhet är om det kan omfatta brottslighet som inte är politisk, ideologisk eller religiös. Ett aktuellt exempel är problemet med skjutningar och sprängningar, även om dessa sannolikt i begränsad utsträckning är knutna till utlänningar. Det finns bedömare som menar att det väpnade kriminella våldet på svenska gator och torg fått effekter som liknar terrorism (Agrells debattartikel i DN 2019). Inre säkerhet skulle därför kunna omfatta även gärningar vars motiv inte är uttalat politiska, ideologiska eller religiösa. I en aktuell NOVUS-undersökning (2019) om allmänhetens syn på våldsbejakande extremism finns en mindre grupp fritextsvarande som likställde raden av skjutningar och sprängningar på offentlig plats med terrorism. Det anknyter till en debatt om sambandet ("nexus") mellan organiserad brottslighet och terrorism (Fijnaut et al. kommande, Korsell et al. kommande). I en uppmärksammat artikel argumenterade Makarenko (2004) för att de båda, från varande separerade fenomenen organiserad brottslighet och terrorism, började visa operativa och organisatoriska likheter. I en skala beskrev han hur organiserad brottslighet respektive terrorism från varsitt håll närmade sig varandra genom allianser, användning av den andres taktik för att i slutändan, när integrationen gått tillräckligt långt, smälta samman ("the black hole syndrome"). Det får vara hur som helst med den saken, men skjutningar och sprängningar utan koppling till våldsbejakande extremism skulle kunna anses vara hot mot inre säkerhet. Särskild som det får anses ha en "destabiliserande effekt" (s. 697).

Det nya terroristbrottet

Genom att lagförslaget hänvisar till den föreslagna terroristbrottslagen sänks tröskeln avsevärt för vilka terroristrelaterade brott som omfattas av den särskilda utlänningskontrollen; brott som kan leda till utvisning, och om det föreligger hinder mot utvisning, kan bli aktuellt med förvar, särskild uppsikt och hemliga tvångsmedel. Tidigare omfattade terroristbrotten mycket allvarliga brott med ett förhöjt straffminimum på fängelse fyra år, och för mindre grova terroristbrott, fängelse två år. Den föreslagna terroristbrottslagen innehåller även straff för samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism. Dessa brott har i allt väsentligt lägre straffskalor än för terroristbrotten i nuvarande lag (s. 221).

Såvida inte dessa nytillkomna brott i terroristbrottslagstifningen redan i dag händelsevis skulle omfattas av utlänningskontrollen – "särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet" – innebär förslaget om utlänningskontroll en väsentlig utvidgning av brott som kommer att omfattas av regleringen. Det gäller alltså terroristrelaterade brott som både kan vara mycket allvarliga brott, men även brott med inte alltför höga straffskalor. Dessa ska jämföras med en utlännings agerande som "kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet", vilket signalerar hot om mycket allvarliga brott (jämför dock diskussionen ovan om hot mot Sveriges säkerhet). Det framstår därför som om utlänningskontrollen med all

dess ingripande reglering omfattar risker och hot med i hög grad olika nivåer av allvarlighetsgrad.

Betänkandet innehåller dock skrivningar som ger uttryck för att en förhållandevis hög risk ska föreligga. Exempelvis att risken för att en utlänning kan komma att begå eller medverka i terroristbrott, efter att öppet ha visat sympatier för terrorhandlingar, ska bedömas vara påtaglig (s. 224). Men betänkandet understryker att stor försiktighet måste samtidigt iaktas när det gäller åsiktsriktningar med hänsyn till yttrandefriheten. Att risken ska bedömas vara påtaglig framstår ligga något högre än kravet på att han eller hon kan antas komma att begå brott.

Både den gällande och föreslagna terroristbrottslagen förutsätter för de allvarliga brotten (terroristbrotten) att de samtidigt bedöms syfta till att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller uppfyller någon annan kvalifikationsgrund som gör att brottet kan rubriceras som just terroristbrott. För de ”nya” föreslagna brotten i terroristbrottslagen (samröre, finansiering etc.) är det dock inte aktuellt med dessa kvalifikationsgrunder. En egendomlig effekt av hänvisningen till den föreslagna terroristbrottslagen blir därför att tröskeln blir högre (de särskilda kvalifikationsgrunderna) för de brott med höga straffskalor jämfört med de med lägre straffskalor

Riskbedömning

Lagstiftningen om utlänningskontroll bygger på riskbedömningar av brott som aldrig inträffat, inte heller som förstadium till brott som förberedelse. Risk brukar vara ett uttryck för sannolikheten att något negativt inträffar och den skada detta medför.

Den föreslagna terroristbrottslagen innehåller inte längre en brottskatalog över vilka brott som kan kvalificeras som terroristbrott. I stället kan vilket brott som helst anses som terroristbrott om det uppfyller de särskilda straffskärpningsgrunderna, som att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen. Brå har tidigare uttryckt att det är lämpligt att i enlighet med förslaget hålla det öppet eftersom det kan vara svårt att förutse vilka brott som i framtiden kan vara aktuella i terrorhänseende (Dnr 0500/19).

Samtidigt kommer kravet på risk att vara lägre i förslaget till lag om utlänningskontroll – kan antas komma att göra sig skyldig till – jämfört med nuvarande ordning, kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till. (s. 222)

Sammantaget innebär det att en situation kan uppkomma i framtiden där en riskbedömning (kan antas komma), ska appliceras på ett möjligt brott som tidigare aldrig prövats i terroristbrotts-hänseende. Följden kan bli att beslut om utvisning fattas på osäker grund. Som framgått av diskussionen ovan gäller osäkerheten strängt taget även vilka omständigheter knutna till risk för brottslighet som omfattas av den andra grunden, det som genererar allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Genom hänvisning till den nya föreslagna terroristbrottslagen omfattar den en rad straffrättsliga regler som i sig är uppbyggda som riskminimeringar (förfälsdelikt). Brottet samröre med terroristorganisation – exempelvis i fråga om att upplåta lokal åt organisationen – tar sikte på att förhindra den brottslighet som på ett eller annat sätt riskerar att emana från lokalen. Följden blir att två risker läggs efter varandra: Först om utlänningen kan antas komma att upplåta lokal åt en terrororganisation, sedan den risk som ligger i straffstadgandet att terrororganisationer får tillgång till lokaler som de möjligen kan använda för terrorattentat eller liknande.

Från ett effektivitetsperspektiv leder användningen av risklagstiftning till ett osäkert utfall huruvida regleringen får önskvärda effekter. Särskilt mot bakgrund att utvecklingen, inte minst med aktuellt förslag, tenderar att kriminalisera risker ”runt omkring” det som uppfattas som det egentliga brottet/hotet.

Lagens tillämpningsområde

På vilket sätt skulle Brås hittillsvarande synpunkter kunna beaktas i fråga om lagens tillämpning? Trots de brister som påpekats är det både av säkerhetsmässiga och praktiska skäl acceptabelt att utlänningskontrollen knyter an till den föreslagna terroristbrottslagen. I fråga om hot mot Sveriges säkerhet kan det i det aktuella lagstiftningsärendet och mot bakgrund av utredningsuppdraget vara svårt att få till stånd en större klarhet än att tydliggöra vad som avses genom uttalanden i förarbetena. Som nämnts borde det vara tillräckligt med enbart hot mot Sveriges säkerhet, inte att det behöver vara allvarligt. På sikt vore det dock värdefullt med en legaldefinition, inte minst mot bakgrund av att både det yttre och inre säkerhetshotet under senare år fått ökad aktualitet.

Ett radikalare förslag vore att inte specifikt hänvisa till terroristbrottslagen utan hänföra lagstiftningen till brott med koppling till våldsbejakande extremism, vilket tydligare tar sikte på även andra extremistmiljöer än den islamistiska, hot mot Sveriges säkerhet och brott som på annat sätt än för extremistrelaterade brott har en destabiliserande effekt.

Hemliga tvångsmedel

Som utredningen påpekat är det inte möjligt att knyta regleringen om utlänningskontroll till konkreta brott eller till brottsmisstanke av viss styrka (s. 389). Syftet med att använda hemliga tvångsmedel för utlänningskontrollen är att, trots att det inte finns några konkreta omständigheter som tyder på att utlänningskontrollen medverkar i brott, denne bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Kontrollen syftar till att förebygga både att en utlänning begår säkerhetshotande brott och att han eller hon engagerar sig i verksamhet som av andra kan komma att utvecklas till säkerhetshotande brottslighet (s. 396). Snarare står samhällsskyddet i fokus än eventuell brottslighet (s. 398).

Denna låga tröskel för att använda hemliga tvångsmedel utgör en öppning för att dessa kan komma att användas i ett bredare kartläggningssyfte än vad som hade varit möjligt enligt den reguljära tvångsmedelsanvändningen.

I fråga om hemlig kameraövervakning handlar domstolsprövningen enligt rättegångsbalken i hög grad om att inte tredje man ska komma att övervakas (SOU 2012:44, SOU 2015:31). För utlänningskontrollen anges syftet vara att klarlägga om utlänningskontrollen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder sådana brott. Det ligger därför i regleringens natur att tredje man kan komma att övervakas.

Elektronisk övervakning

Utredningen redovisar en rad skäl till varför man inte föreslår att utlänningskontrollen skulle kunna bli föremål för elektronisk övervakning (fotboja) i stället för att hållas i förvar eller att med korta intervaller uppfylla anmälningsplikt. Ett skäl är att hemliga tvångsmedel kan sättas in, exempelvis hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som visar mobiltelefonens position och vilka abonnemang telefonen har kontakt med.

Brå har inte någon annan uppfattning än utredningen i fråga om elektronisk övervakning, men ett motiv som bör beaktas är att utlänningskontrollen vid sådan övervakning känner till att han eller hon är övervakad till skillnad mot förekomsten av hemliga tvångsmedel. Man kan anta att åtskilliga som är föremål för hemliga tvångsmedel misstänker att så är fallet och därför vidtar en rad försiktighetsåtgärder (SOU 2012:44, SOU 2015:31). Fotbojan bör ha en viss förebyggande effekt genom att det försvårar möten.

Återkalla uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att tiden för när uppehållstillstånd får återkallas förlängs från tre till fem år. Samtidigt föreslås en ventil där tillstånd kan återkallas efter fem år om det föreligger synnerliga skäl. Ett exempel på en sådan situation är att utlänningskontrollen kan ha påbörjat sin säkerhetshotande verksamhet först när han eller hon haft uppehållstillstånd i flera år.

Brå anmärker att det går att tänka sig situationer där resursstarka aktörer har en lång planeringshorisont: Det förutsätts att den säkerhetshotande verksamheten inleds tidigt genom att en person infiltrerar en myndighet eller ett företag för att nå vissa positioner, men att den egentliga säkerhetshotande brottsligheten aktiveras först efter lång tid.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Kristina Svartz. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande, samt utredaren Carina Djärv, Centrum mot våldsbejakande extremism.

Kristina Svartz

Lars Korsell