

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16)**

(Ju2020/01303/L4)

Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Inledning

Inledningsvis vill jag välkomna den översyn som har gjorts av den lagstiftning som rör utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Jag konstaterar att utredningen har gjort ett grundligt och gediget arbete och att det har resulterat i ett välskrivet betänkande. Enligt min mening innehåller dock utredningens förslag otydligheter och kan i vissa delar vara alltför långtgående. Även vissa andra synpunkter gör sig gällande. Jag utvecklar detta i det följande.

Tillämpningsområdet

Den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar föreslås bli tillämplig på utlänningar som med hänsyn till vad som är känt om deras tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt förslaget till ny terroristbrottslag. Lagen ska också vara tillämplig på utlänningar som på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Detta innebär dels att beviskravet sänks något i förhållande till den nu gällande lagen om särskild utlänningskontroll, dels att det införs en generell hänvisning till den föreslagna terroristbrottslagen vilket bl.a. innebär att fler gärningar än i dag kommer att omfattas. Förslaget innebär alltså en betydande utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till nu gällande lag.

I de fall som lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar föreslås bli tillämplig ska Säkerhetspolisen enligt förslaget kunna ansöka om utvisning av utlänningen och de särskilda förvarsgrunderna i lagens 3 kap. 1 – 3 §§ ska tillämpas. Den som omfattas av lagen undantas enligt förslaget från flera bestämmelser i utlänningslagen som är gynnande för den enskilde. Om utlänningen utvisas men

beslutet inte kan verkställas, ska han eller hon enligt förslaget kunna bli föremål för ett antal olika tvångsåtgärder. Att lagen blir tillämplig i ett visst fall kan innebära långtgående inskränkningar i en enskilds grundläggande fri- och rättigheter. Detta medför att det måste ställas särskilt höga krav på tydliga avgränsningar av bl.a. lagens tillämpningsområde och förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen. Överväganden i dessa avseenden måste i lagstiftningsärendet redovisas på ett särskilt tydligt och noggrant sätt.

Enligt förslaget knyts alltså en av grunderna för att lagen om särskild kontroll av vissa utläningar ska vara tillämplig till gärningar för vilka straff kan följa enligt förslaget till terroristbrottslag. JO har i ett remissvar uttalat bl.a. att förslaget till terroristbrottslag innehåller vissa otydligheter, att det i delar är alltför långtgående och att ett stort ansvar för tolkningen av bestämmelserna läggs på rättstillämpningen (JO:s dnr R 96-2019). JO pekade bl.a. på att förslaget till vilka brott som skulle kunna utgöra terroristbrott inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet och förutsägbarhet. Dessa synpunkter har bäring även på den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.

Genom hänvisningen till den föreslagna terroristbrottslagen blir tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utläningar enligt min mening inte tillräckligt tydligt avgränsat. Det går därför inte att utesluta att det nu remitterade förslaget är alltför långtgående. Vidare öppnar förslaget för en mycket omfattande tvångsmedelsanvändning. Effekterna i den delen framstår som i princip oöverskådliga. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste ytterligare överväganden göras hur tillämpningsområdet för den föreslagna lagen ska avgränsas på ett tydligare sätt. Jag återkommer till frågan om tvångsmedelsregleringen.

Vad gäller det föreslagna tillämpningsområdet finns också anledning att notera följande. Enligt förslaget undantas de utläningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utläningar från vissa bestämmelser inom EU:s sekundärrätt som rör bl.a. asyl. Detta motiveras med att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens och att det är medlemsstaternas ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre och den yttre säkerheten. Utredningen skriver att undantag kan godtas med hänsyn till att det rör sig om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt framträdande (se t.ex. s. 181 i betänkandet). Detta motsvarar vad som angetts i tidigare förarbeten som rör bl.a. genomförandet av det s.k. asylprocedurdirektivet och utgår från det snävare tillämpningsområde som nu gäller för lagen om särskild utlänningskontroll. I betänkandet saknas analys och närmare överväganden kring vad den föreslagna lagens vidgade tillämpningsområde innebär i förhållande till EU-rätten och om det som enligt förslaget ska omfattas av lagens tillämpningsområde också innefattas i begreppet nationell säkerhet i den meningen att det medger undantag från vissa EU-rättsliga bestämmelser. Det finns anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet göra ytterligare överväganden om detta.

Förhållandet mellan förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar och bestämmelserna i utlänningslagen

När den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar är tillämplig ska enligt utredningens förslag endast delar av det allmänna regelverket i utlänningslagen tillämpas – antingen genom en hänvisning till utlänningslagen eller genom en motsvarande bestämmelse i den föreslagna lagen. Utredningen har sett över förhållandet mellan utlänningslagen och särslagstiftningen, vilket i sig var välbehövligt. Det finns dock anledning att utifrån utredningens förslag ifrågasätta om inte avsaknaden av vissa hänvisningar till utlänningslagen, samt införandet av vissa andra hänvisningar, gör att det utlänningsrättsliga – framförallt det asyrlättsliga – systemet inte håller ihop i alla delar. Nedan ges några exempel.

Definitionerna av skyddsbehövande i 4 kap. 1 – 2 c §§ utlänningslagen finns inte med i 1 kap. 4 § i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar som anger vilka bestämmelser i utlänningslagen som är tillämpliga även vid handläggning enligt den föreslagna lagen. I stället anges i föreslagna 1 kap. 6 § andra stycket att uttrycken flykting, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande ska ha samma betydelse som i 4 kap. 1 – 2 c §§ utlänningslagen. Förutom denna hänvisning förekommer dessa uttryck i den föreslagna lagen endast i bestämmelsen i 6 kap. 7 § som reglerar rätten till offentligt biträde. I författningskommentaren anges att det är med anledning av bestämmelsen om rätt till biträde för barn som definitionen i 1 kap. 6 § andra stycket behövs. Enligt 1 kap. 4 § i den föreslagna lagen ska bestämmelserna om statusförklaring i 4 kap. 3 – 3 c §§ utlänningslagen vara tillämpliga vid handläggningen enligt den föreslagna lagen. I de angivna bestämmelserna hänvisas till definitionerna av skyddsbehövande i 4 kap. 1 – 2 c §§ utlänningslagen. Det är alltså genom dessa hänvisningar som definitionerna av skyddsbehövande blir tillämpliga vid handläggningen av en ansökan om statusförklaring enligt den föreslagna lagen. Det måste ifrågasättas om det inte vore bättre att i 1 kap. 4 § i den föreslagna lagen också ange att 4 kap. 1 – 2 c §§ utlänningslagen ska vara tillämpliga vid handläggning enligt den föreslagna lagen och låta hänvisningen i 1 kap. 6 § andra stycket utgå.

I 1 kap. 5 § i den föreslagna lagen finns en upplysningsbestämmelse om den s.k. Dublinförordningen. Det anges i författningskommentaren att om förfarandet enligt Dublinförordningen används innebär det att asylansökan ska avvisas, om det beslutas att utlänningen ska överföras till en annan stat. I den föreslagna lagen finns dock inte någon hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen om att en asylansökan ska avvisas vid beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Det framgår inte tydligt av betänkandet hur en asylansökan ska hanteras när ett förfarande enligt Dublinförordningen aktualiseras efter att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt den föreslagna lagen.

Det finns alltså skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet ytterligare analysera vilka bestämmelser i utlänningslagen som bör vara tillämpliga vid prövning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Den enskildes möjlighet att göra gällande verkställighetshinder

Enligt förslaget ska Säkerhetspolisen anmäla till den beslutande myndigheten om Säkerhetspolisen anser att ett utvisningsbeslut inte går att verkställa. Den beslutande myndigheten ska då pröva om det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1 – 3 a §§ utlänningslagen och i så fall inhibera utvisningsbeslutet eller, om det finns särskilda skäl, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I betänkandet berörs endast helt kort den situationen att utläningen själv anmäler hinder mot verkställighet. Enligt utredningen får Säkerhetspolisen då överväga behovet av att kontakta den beslutande myndigheten för att den ska kunna ta ställning i verkställighetsfrågan. Det framstår som att Säkerhetspolisen därmed får ett relativt stort utrymme att skönsmässigt bedöma om frågan om verkställighetshinder ska prövas eller inte. I det fortsatta lagstiftningsarbetet vore det önskvärt med ytterligare överväganden i detta avseende. Det vore även önskvärt med tydligare överväganden om hur en ansökan om uppehållstillstånd ska hanteras i de fall utläningen redan har fått en prövning av frågan om uppehållstillstånd och fortfarande befinner sig i landet.

Proportionalitetsprincipen

I 1 kap. 8 § i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utläningar anges att en åtgärd enligt 3 – 5 kap. i lagen (dvs. kapitlen om förvar, uppsikt och tvångsmedel och andra tvångsåtgärder) får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utläningen eller för något annat motstående intresse. En proportionalitetsbedömning ska enligt förslaget göras vid åtgärder enligt de angivna kapitlen, men däremot inte i fråga om t.ex. beslut om utvisning. Eftersom bestämmelsen om utvisning i 2 kap. 1 § i lagförslaget är fakultativ – en utläning *får* utvisas – finnas det utrymme för en proportionalitetsbedömning även beträffande utvisning. Såsom bestämmelsen i föreslagna 1 kap. 8 § är utformad kan den leda till oönskade motsatsslut och att någon proportionalitetsbedömning inte görs t.ex. vid beslut om utvisning. Det kan också noteras att något mer ingående resonemang utifrån Barnkonventionen inte förs i betänkandet. Här finns anledning till ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förvar

I 3 kap. 10 § första stycket i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utläningar anges att en utläning som har fyllt 18 år får hållas i verkställighetsförvar i högst ett år men i vissa fall längre tid, dock högst ytterligare två år. I paragrafens andra stycke anges att om en utläning återförs till Sverige på grund av att verkställigheten har misslyckats, ska den tid om ett år som anges i första stycket räknas från det att utläningen på nytt anländer till Sverige. Den längsta tiden om maximalt tre år påverkas inte. Detta innebär ett avsteg från den i praxis etablerade principen att misslyckade verkställighetsförsök inte ska inverka på den totala tiden i förvar (se MIG 2019:17), i vart fall såvitt avser tidsgränsen på ett år. Bestämmelsen i 3 kap. 10 § andra stycket i lagförslaget är inte helt lättläst och det måste ifrågasättas om det finns tillräckligt starka skäl att frånga en

etablerad princip för beräkning av tiden i förvar. Här finns anledning att göra ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt 3 kap. 20 § i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar ska en vuxen som hålls i förvar enligt lagen som huvudregel placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte men får tillfälligt också förvaras i en polisarrest. För behandlingen av en förvarstagen vuxen anges att häkteslagen ska gälla i tillämpliga delar och att utlänningen utöver det ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten. Det framgår inte av förslaget hur de som tas i förvar med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska placeras i förhållande till andra förvarstagna, häktade och de som verkställer en påföljd. Inte heller framgår i vilken eller vilka säkerhetsklasser i anstalt som en placering skulle kunna bli aktuell. Det saknas en analys av hur de förvarstagnas rätt till gemensamhet med andra intagna vid en placering i häkte kan tillgodoses. Det bör även ske en reglering av hur lång tid som en förvarstagen får vara placerad i en arrest. I det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs ytterligare överväganden i denna del.

Jag välkomnar bestämmelsen i 3 kap. 21 § i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar som innebär att det inte går att placera ett barn i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av lagen. Däremot ställer jag mig klart tveksam till utredningens förslag att införa ett nytt stycke i 11 kap. 7 § utlänningslagen som gör det möjligt att med hänvisning till ordning och säkerhet avskilja barn som är tagna i förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I betänkandet förs inte något resonemang om möjligheten att i stället t.ex. begränsa barnets rörlighet enligt 11 kap. 6 § utlänningslagen. Jag noterar också att beslutet att avskilja ett barn enligt den föreslagna bestämmelsen ska omprövas minst var tredje dag, dvs. med samma intervall som för vuxna som hålls i förvar enligt utlänningslagen. Eftersom någon bortre tidsgräns för avskiljande inte föreslås kan ett barn enligt förslaget hållas avskilt under hela tiden barnet hålls i förvar, dvs. under sex dygn. Den tiden ska jämföras med att en ungdom som vårdas enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga eller en ungdom som är dömd till påföljd enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård kan hållas avskild under maximalt fyra timmar i följd och en ungdom som vårdas med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård kan hållas avskild under maximalt två timmar i taget.

Det finns anledning att ifrågasätta om ett barn som tagits i förvar med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar alls ska kunna avskiljas och särskilt om det ska kunna ske under så lång tid som utredningen föreslår. Det sagda gör sig gällande inte minst med hänsyn till att en placering i Migrationsverkets avskiljanderum i vissa fall innebär att den unge placeras i en miljö som starkt påminner om polisarrest eller observationsrum i häkten, dvs. sådana lokaler där förvarstagna barn inte får placeras enligt förslaget i övrigt.

Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

Ett av rekvisiten för att få använda tvångsmedel enligt föreslagna 5 kap. 10 § är att det är av betydelse för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen. De rekvisit som anges för tillämpningen av 5 kap. 10 § ligger genom hänvisningar till grund också för användande av ytterligare tvångsmedel som regleras i andra paragrafer, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Inte minst uttrycket ”kan komma att engagera sig” öppnar för en mycket omfattande tvångsmedelsanvändning, särskilt med beaktande av att även utlänningar som avvisats eller utvisats med stöd av 8 och 8 a kap. utlänningslagen kan omfattas av regleringen. Rekvisitet är enligt min mening alltför oprecist för att ligga till grund för användande av tvångsmedel, särskilt hemliga sådana. En tydlig avgränsning är särskilt angelägen i fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning eftersom det är tvångsmedel som är mycket ingripande ur integritetssynpunkt och dessutom kan träffa även andra än den person som tvångsåtgärden riktar sig mot. Det saknas också en bestämmelse om dokumentation av tvångsmedlen. Här måste ytterligare överväganden göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt 5 kap. 13 § i förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar får en polisman vid Säkerhetspolisen som påträffar en mobiltelefon, dator eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid t.ex. husrannsakan enligt 5 kap. 10 § tillfälligt omhändertaga utrustningen och undersöka den. Något ändamål för omhändertagandet av utrustningen anges inte i bestämmelsen, vilket är något som måste ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I föreslagna 5 kap. 22 § anges att Säkerhetspolisen får besluta att uppgifter som kommit fram vid användandet av vissa hemliga tvångsmedel får användas för annat ändamål än det som legat till grund för åtgärden. Det finns alltså ingen begränsning i lag om hur överskottsinformation får användas, vilket jag är kritisk till. Här krävs att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet preciserar vilka ändamål som får ligga till grund för användandet av uppgifter enligt bestämmelsen.

Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar innebär sammanfattningsvis att möjligheten att använda bl.a. hemliga tvångsmedel utökas samtidigt som de oklarheter i tillämpningsområdet som jag pekat på gör att den föreslagna lagstiftningens effekter för den personliga integriteten och andra grundlagsskyddade intressen blir mycket svåra att överblicka. För att en behovs- och proportionalitetsbedömning ska kunna göras i alla avseenden i lagstiftningsärendet krävs ytterligare och tydligt redovisade överväganden i de delar som jag berört i mitt yttrande.

Enligt utredningens förslag ska Säkerhets- och integritetsskyddsmynden få tillsyn över hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Detta är något jag välkomnar.

Per Lennerbrant

Helena Tyni