



Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet

Till socialförsäkringsutskottet

Inledning

Socialförsäkringsutskottet har den 3 november 2009 beslutat bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet samt motioner i de delar de berör utskottets beredningsområde.

Justitieutskottet begränsar sitt yttrande till den del av propositionen som rör frågor om ärenden med säkerhetsaspekter. Utskottet yttrar sig även över motionerna 2009/10:Sf4 yrkande 1 och 2009/10:Sf5 yrkandena 24 och 25, som berör justitieutskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen lämnas förslag till genomförande av direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet) och direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet).

Med anledning härav föreslås bl.a. ändringar av reglerna om handläggning av ärenden med säkerhetsaspekter. Ändringarna föranleds förutom av asylprocedurdirektivet även av det s.k. rörlighetsdirektivet. Flertalet ärenden med säkerhetsaspekter ska enligt förslaget kunna prövas av domstol på samma sätt som andra utlänningsärenden. Särskilt kvalificerade säkerhetsärenden ska handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Detta ska gälla även om ärendet innefattar frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument. Migrationsverkets beslut i dessa ärenden ska kunna överklagas till regeringen. Har regeringen beslutat att utvisa en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll ska han eller hon ha möjlighet att hos Regeringsrätten ansöka om rättsprövning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Motionerna

I motion Sf4 (v) yrkande 1 begär motionärerna att förslaget till ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska avslås och anför att innehållet i förslaget strider mot EG-rätten. Motionärerna anför att enligt regeringens förslag ska Säkerhetspolisen – utan möjlighet till överprövning – besluta huruvida ett ärende ska anses som säkerhetsärende och därmed avgöras av regeringen i sista instans. Enligt motionärerna är regeringen inte en lämplig instans för att pröva frågor om utvisning. Dessutom har asylsökanden enligt asylprocedurdirektivet en oinskränkt rätt till domstolsprövning. Detta gäller alla asylsökande, även de vars ärenden bedöms som säkerhetsärenden.

I motion Sf5 (mp) yrkande 24 begärs ett tillkännagivande om att i princip alla ärenden ska avgöras av domstol. Det kan emellertid vara nödvändigt att regeringen har möjlighet att ingripa i vissa mycket specifika fall. Motionärerna anför att det inte bör göras någon åtskillnad mellan EES-medborgare och andra länders medborgare. Vidare bör det finnas ett tydligt regelverk för hur kvalificerade säkerhetsärenden ska definieras och på vilket material detta ska få ske. I samma motion, yrkande 25, begärs ett

tillkännagivande av att möjligheten att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör tillämpas mycket restriktivt. Motionärernas uppfattning är att tidsbegränsade uppehållstillstånd i princip inte bör användas men att det i fråga om säkerhetsärenden ibland kan vara befogat.

Utskottets ställningstagande

Särskilda bestämmelser som syftar till att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Den 1 juli 1991 ersattes de ovan nämnda bestämmelserna av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Sedan den 31 mars 2006 ska ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll avgöras av Migrationsverket i första instans (prop. 2004/05:170, bet. 2004/05: Sfu17, rskr. 2005/06:1). Migrationsverkets beslut ska kunna överklagas till regeringen. Överklagandet ska ges in till verket som skyndsamt ska överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska hålla muntlig förhandling och yttra sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna ska därefter överlämnas till regeringen för beslut. Om domstolen kommer fram till att det finns hinder mot verkställighet, ska yttrandet i den delen vara bindande för regeringen. Dessförinnan gällde att beslut om utvisning i säkerhetsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll meddelades av regeringen som enda instans.

Möjligheten för den enskilde att få sin sak prövad av domstol i ärenden som rör myndighetsutövning utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i svensk rätt. Utskottet instämmer därför i regeringens uppfattning att utgångspunkten måste vara att Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden i så stor utsträckning som möjligt ska kunna prövas av domstol. Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag att Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen ska kunna överklagas till migrationsdomstol och att migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. I enlighet med vad som gäller i andra ärenden enligt utlänningslagen bör överklagande till Migrationsöverdomstolen omfattas av systemet med prövningstillstånd.

Vissa säkerhetsärenden är emellertid av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. För dessa kvalificerade säkerhetsärenden, som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll, bör även i fortsättningen regeringen vara överinstans. Därmed säkerställs regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet. Det rör sig i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Med hänsyn till att säkerhetsbedömningen måste göras med utgångspunkt i förhållandena i varje enskilt fall bör någon ytterligare precisering av vilka ärenden som ska vara kvalificerade inte ske.

Som nämnts ovan bör flertalet säkerhetsärenden kunna överprövas i domstol på samma sätt som andra utlänningsärenden. Som regeringen nu föreslår bör kriterierna för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll skärpas så att utvisning endast kan ske om det är särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott. För att utvisning ska få ske måste det alltså endera vara särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller så måste det befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott.

En asylsökande ska enligt artikel 39.1 a i asylprocedurdirektivet ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ett beslut som fattas om en asylansökan. Direktivet innehåller inte något uttryckligt undantag för ärenden som har betydelse för nationell säkerhet eller allmän ordning när det gäller rätten att överklaga beslut till domstol. Det kan därför, som regeringen påpekar, sättas i fråga om direktivet tillåter en ordning där regeringen är den enda instans som kan överpröva Migrationsverkets beslut i fråga om asylansökan. Regeringen redogör i det sammanhanget bl.a. för innehållet i artikel 64 i EG-fördraget samt beaktandesats 28 i asylprocedurdirektivet och gör bedömningen att undantaget från domstolsprövning är i enlighet med EG-rätten i och med att undantaget avser en särskild och begränsad kategori ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad.

Utskottet konstaterar att lagen om särskild utlänningskontroll fram till den 30 juni 2008 tillämpats av regeringen vid 35 tillfällen sedan lagens tillkomst 1991. Det stora flertalet av fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut. Den av regeringen nu föreslagna ändringen innebär att rekvisiten för tillämpningen av lagen skärps, vilket leder till att utrymmet för att utvisa någon med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll begränsas. Med hänsyn till att undantaget från rätten till domstolsprövning enbart gäller en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad delar utskottet regeringens bedömning att förslaget är förenligt med gemenskapsrätten. Utskottet avstyrker därmed för sin del bifall till motion Sf4 yrkande 1. Vidare konstaterar utskottet att en parlamentarisk kontroll över regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen lämnar en årlig skrivelse till riksdagen angående regeringens tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll (senast skr. 2008/09:89, bet. 2008/09:JuU14).

Med hänsyn till den särställning som EES-medborgare och deras familjemedlemmar har jämfört med andra utländska medborgare anser utskottet i likhet med regeringen att det är rimligt att ge dem en rätt till domstolsprövning även om en sådan rätt inte tillkommer andra utländska medborgare. Utskottet delar regeringens uppfattning att EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem som utvisas av regeringen, med anledning av bestämmelserna i rörlighetsdirektivet, bör ha möjlighet att hos Regeringsrätten ansöka om rättsprövning av regeringens beslut. Utskottet

anser med anledning av det ovan anförda inte att det i övrigt finns fog för ett tillkännagivande med den innebörd som efterfrågas i motion Sf5 yrkande 24 och avstyrker för sin del bifall till yrkandet.

Regeringen föreslår vidare att en bestämmelse införs i lagen om särskild utlänningskontroll som möjliggör för den beslutande myndigheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för en person som utvisats enligt lagen. Ett sådant beslut kan vara aktuellt när hinder mot att verkställa avvisning föreligger. Den möjligheten bör företrädesvis användas i de fall där verkställighetshinder kan antas bestå under en längre tid. I motion Sf5 yrkande 25 begärs ett tillkännagivande om att möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska användas mycket restriktivt. Utskottet, som ställer sig bakom regeringens förslag och konstaterar att motsvarande möjlighet finns i utlänningslagen, anser inte att det finns fog för det begärda tillkännagivandet och avstyrker därför yrkandet.

Stockholm den 10 november 2009

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd) och Mehmet Kaplan (mp).

1. Avvikande mening (v)

Lena Olsson (v) anför:

Asylprocedurdirektivet är ett led i att uppnå ett gemensamt asylsystem i EU och innehåller ett antal grundläggande principer och garantier som medlemsstaterna ska se till är uppfyllda i de nationella asylförfarandena. Det handlar bl.a. om rätten att få sin asylansökan prövad och rätten att stanna kvar i landet under prövningen. Asylprocedurdirektivet skulle senast införlivas i svensk rätt den 30 april 2008. Utredningen om anpassningen av den svenska lagstiftningen till detta direktiv (SOU 2006:61) överlämnades till regeringen i juni 2006. Även införlivandet av skyddsgrundsdirektivet är starkt försenat. Anledningen till förseningen är enligt uppgift regeringens önskemål att tillgodose Säkerhetspolisens krav på instansordningen i säker-

hetsärenden, dvs. att domstolsprövning ska vara utesluten i dessa ärenden som i stället ska prövas av regeringen i andra instans trots att detta sannolikt utgör en felaktig implementering av asylprocedurdirektivet.

Regeringen föreslår att Säkerhetspolisen – utan möjlighet till överprövning – ska besluta huruvida en asylsökande ska ha rätt till domstolsprövning eller om ärendet ska anses som ett kvalificerat säkerhetsärende och därmed avgöras av regeringen i sista instans.

Säkerhetspolisen har i remissyttrande uppgett att uppgifter som man erhåller från andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster vanligtvis lämnas med förbehållet att mottagande underrättelsetjänst inte får lämna uppgiften vidare till nationella myndigheter, vilket innebär att uppgiften inte heller kan lämnas till domstol. Denna uppgift kan förefalla överraskande mot bakgrund av att den internationella jämförelse som gjorts i lagstiftningsärendet visade att tre av sex granskade länder, Nederländerna, Tyskland och Schweiz, har samma instansordning i säkerhetsärenden och vanliga asylärenden med rätt till domstolsprövning för båda kategorierna.

Det finns två starka skäl för att rätten till domstolsprövning är nödvändig även i säkerhetsärenden. Historien har visat, t.ex. de två egyptiska medborgarna som utvisades av den tidigare regeringen, att regeringen är en olämplig instans för att fatta beslut om utvisning. Nämda utvisning har medfört att Sverige vid upprepade tillfällen fallits av FN-organ satta att övervaka de mänskliga rättigheterna. Vidare är alla asylsökande enligt asylprocedurdirektivet garanterade ett effektivt rättsmedel inför domstol. Denna rätt saknar undantag och även den vars ärende är klassificerat som ett säkerhetsärende har rätt till domstolsprövning. Regeringen anser att undantaget är i enlighet med EG-rätten. Flera remissinstanser är av motsatt uppfattning.

Det anförda innebär att jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion Sf4 yrkande 1 och därmed avstyrka propositionen i nu behandlad del.

2. Avvikande mening (mp)

Mehmet Kaplan (mp) anför:

Enligt min mening ska i princip alla ärenden med säkerhetsaspekter avgöras av domstol. I vissa mycket specifika fall kan det emellertid vara nödvändigt att regeringen ges möjlighet att ingripa. Det bör dock inte göras någon åtskillnad mellan EES-medborgare och andra länders medborgare. Det måste även finnas ett tydligt regelverk för hur kvalificerade säkerhetsärenden ska definieras och på vilket material en sådan bedömning ska grundas.

Vidare anser jag att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte bör förekomma, men jag har viss förståelse för att sådana tillstånd ibland kan vara befogade i säkerhetsärenden. Denna möjlighet att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd bör dock även i dessa fall användas mycket restriktivt.

Vad jag nu anført bör socialförsäkringsutskottet föreslå att riksdagen ger regeringen till känna genom att tillstyrka motion Sf5 yrkandena 24 och 25.