

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU16

2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Vidare föreslår utskottet att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om att regeringen bör tillsätta en ny utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetshot. I denna del finns tre reservationer (S, SD, V, MP).

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns totalt sju reservationer (S, M, SD, V, KD, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:62 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

17 yrkanden i följdmotioner.

11 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 5 |
| Utskottets överväganden..... | 6 |
| 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll..... | 6 |
| Lagen om särskild utlänningskontroll | 10 |
| Reservationer | 27 |
| 1. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, punkt 2 (M, KD) | 27 |
| 2. Diplomatiska garantier, punkt 3 (M, KD)..... | 28 |
| 3. Diplomatiska garantier, punkt 3 (SD)..... | 28 |
| 4. Elektronisk fotboja, punkt 4 (M, KD)..... | 29 |
| 5. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (S, MP)..... | 30 |
| 6. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (SD) | 31 |
| 7. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (V)..... | 32 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 34 |
| Skrivelsen | 34 |
| Följdmotionerna | 34 |
| Motioner från allmänna motionstiden 2019/20 | 35 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:62 till handlingarna.

2. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Riksdagen avslår motion

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 1 (M, KD)

3. Diplomatiska garantier

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7,

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3 och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 6 och 7.

Reservation 2 (M, KD)

Reservation 3 (SD)

4. Elektronisk fotboja

Riksdagen avslår motion

2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 2.

Reservation 4 (M, KD)

5. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en ny utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetshot, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 11,

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 2, 4 och 5 samt

2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L),

bifaller delvis motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 8 och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 9 och

avslår motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–6 och 9,

2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–5, 8 och 10.

Reservation 5 (S, MP)

Reservation 6 (SD)

Reservation 7 (V)

Stockholm den 7 maj 2020

På justitieutskottets vägnar

Andreas Carlson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Carlson (KD), Linda Westerlund Snecker (V), Karolina Skog (MP), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Malin Danielsson (L), Ulrika Heie (C), Annelie Karlsson (S), Hans Ekström (S), Isak From (S), Lawen Redar (S), Leif Nysmed (S), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD), Robert Stenkvist (SD) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

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. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Parlamentarisk kontroll av regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen varje år lämnar en skrivelse till riksdagen.

I skrivelsen 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2019/20:62) redogör regeringen för hur lagen har tillämpats under perioden fr.o.m. den 1 juli 2018 t.o.m. den 30 juni 2019 och för hur den internationella terrorismen har utvecklats under samma period.

I betänkandet behandlar utskottet även fyra motioner som har väckts med anledning av skrivelsen och elva motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2019/20. Förslagen i motionerna återges i bilagan.

Utskottets överväganden

2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Skrivelsen

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2019/20:62). Skrivelsen omfattar perioden fr.o.m. den 1 juli 2018 t.o.m. den 30 juni 2019. Till grund för skrivelsen ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (dnr Ju2019/01912/L4).

Tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2018–30 juni 2019

Av skrivelsen framgår att regeringen under den aktuella perioden fattade elva beslut med stöd av lagen. Sex av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut om utvisning. Två av besluten innebar att tidigare utvisningsbeslut upphävdes efter anmälan från Säkerhetspolisen. Ett beslut innebar avslag på en begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. De två övriga besluten innebar avslag på en begäran från den enskilde om att upphäva en anmälningsplikt respektive avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut om anmälningsplikt.

Utvecklingen av den internationella terrorismen

I skrivelsen redovisar regeringen även hur den internationella terrorismen utvecklats och på vad sätt Sveriges medverkar i det internationella arbetet mot terrorism.

Det framgår att terrorhotet, såväl internationellt som mot svenska intressen, främst kommer från aktörer som är motiverade av våldsbejakande islamistiska ideologier. Dessa aktörer utgörs av större organisationer, t.ex. Daish och al-Qaida samt deras lokala och regionala grenar, av mindre terroristgrupper samt av ensamagerande gärningspersoner.

Antalet utförda islamistiska terrorattentat i västvärlden har sjunkit sedan 2017, en nedgång som fortsatt under 2019. Daish har kraftigt försvagats, och dess territoriella kontroll i Syrien och Irak har i princip upphört. Daish och dess sympatisörer har dock fortsatt sina ansträngningar att inspirera och vägleda anhängare i västvärlden att utföra terrorattentat i sina respektive hemländer. Minskningen av antalet terrorattentat i västvärlden avspeglar

sannolikt en minskad inspirationsförmåga. Trots en minskad attraktionskraft utgör Daish alltså den starkaste inspirationskällan för våldsbejakande islamister i västvärlden. al-Qaida har under 2019 fortsatt att uppmana till terrorattentat mot västerländska intressen. al-Qaidas attraktionskraft har i takt med Daish tillbakagång troligen stärkts. Organisationen kommer dock även i fortsättningen att tvingas prioritera konflikter i närområdet, framför allt i Syrien.

Det finns för närvarande ett antal individer kvar i konfliktområdet i Syrien och Irak som har rest från Sverige för att ansluta sig till terrorklassade organisationer. Vad som händer med dessa individer framöver kommer troligen att ha en inverkan på hotet mot Sverige och Europa. Det är möjligt att vissa av de individer som är placerade i läger kan komma att återvända till Sverige. Historiskt sett är det, med hänsyn till antalet personer från västvärlden som deltagit i en terroristorganisation i ett konfliktområde, en mycket liten andel som sedermera kommer att utföra attentat i västvärlden. En genomlysning av tidigare attentat i västvärlden pekar dock på att återvändare kan komma att utgöra ett attentatshot. Den grupp av resenärer som fortfarande befinner sig i konfliktområdet har stannat kvar ända fram till Daishs territoriella kollaps. Dessa potentiella återvändare är sannolikt mer hårdföra i sin ideologi än de tidigare återvändarna, och flertalet av dem har sannolikt en större förmåga samt mer utbildning och erfarenhet av strid.

Gärningspersoner som är födda, uppvuxna eller bosatta i det land där de planerar och utför attentat utgör en betydande majoritet av samtliga gärningspersoner bakom terroristdåd i västvärlden. Detta pekar på att radikaliseringsprocessen av våldsbejakande islamistiska individer inom det egna landet är ett allvarligt hot. Vad gäller Sverige har även utländska medborgare under senare år förekommit i terrorattentat och allvarliga attentatshot. Exempel från både Sverige som och andra europeiska länder har visat att såväl individer inom gruppen nyanlända som sådana som varit uppvuxna i Europa har genomgått en snabb radikaliseringsprocess, ibland även utan tidigare känd koppling till våldsbejakande islamism.

Västvärlden har de senaste åren även sett ett antal terrorattentat med högerextremistisk motivbild. Antalet internationella kopplingar inom vit makt-miljön har dessutom ökat.

Även inom vänsterextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. autonoma miljön, finns det anhängare som använder våldsamma metoder som politiskt medel. Det har sedan 2017 genomförts ett flertal terrorattentat i västvärlden som är utförda av grupperingar med våldsbejakande vänsterextrem ideologi. Dessa har dock hittills inte haft någon inspirerande effekt på avsikten att begå terrorattentat i Sverige.

Inom EU utgör fortfarande attentat med etno-nationalistisk eller separatistisk motivbild flertalet av alla terrorattentat. Sådana attentat har under 2018 ägt rum i Frankrike, Spanien och Storbritannien (Nordirland). I Nordirland utgör flera olika grupper som är motståndare till den nuvarande fredsprocessen ett betydande hot. Dessa grupper använder våld som medel för

att uppnå sitt mål om ett enat Irland. I Spanien har de sedan 2013 en nedåtgående trend vad gäller separatistisk terroristaktivitet. Det finns dock ett hot från våldsbejakande grupper som har en självständig baskisk stat som mål.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

Terrorismen är ett globalt hot som kräver internationellt samarbete baserat på multilaterala ramverk och lösningar. I augusti 2017 beslutade regeringen, i en ny strategi för hållbar fred 2017–2022, att förebyggandet av våldsbejakande extremism ska ingå i Sidans ansats för freds- och statsbyggnad. Det globala såväl som det nationella och lokala arbetet med att uppfylla FN:s agenda 2030 (Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1) och de 17 globala målen för hållbar utveckling är också avgörande för att förebygga våldsbejakande extremism.

FN:s generalförsamling antog 2006 en övergripande FN-strategi mot terrorism (A/RES/60/288). En översyn av och rapportering om genomförandet av strategin görs vartannat år. Den senaste översynen antogs i juni 2018, och nästa kommer att antas i juni 2020. Sedan juni 2017 finns också ett särskilt FN-kontor, United Nations Office of Counter-Terrorism (Unoct), som leds av en biträdande generalsekreterare och som samordnar FN:s insatser mot terrorism. Sedan länge pågår ett arbete inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism. Sverige arbetar genom EU för att nå en överenskommelse om en sådan konvention. Vidare har en handlingsplan om att förebygga våldsbejakande extremism lagts fram inom FN. Sverige arbetar aktivt för att genomföra FN-strategin och handlingsplanen samt för en bredare förebyggande ansats.

Under 2014 antog FN:s säkerhetsråd två resolutioner (2170 och 2178) mot terrorism med fokus på hotet från utländska terroriststridande som bl.a. ansluter sig till Daish. Under 2015 antog rådet resolutioner om finansieringen av terrorism (2199) och ändringar av sanktionsregimen mot al-Qaida m.fl., mot bakgrund av bl.a. Daishs roll i terrorismsammanhang (2253). Vidare antog säkerhetsrådet under 2016 resolutioner om civilt flyg och terroristhot (2309), stärkt juridiskt samarbete mot terrorism (2322) och mot trafficking i relation till väpnad konflikt, inklusive terrorism (2331).

Sverige valdes 2016 in i säkerhetsrådet för perioden 2017–2018 och fick därigenom en bredare plattform för att kunna påverka FN:s anti-terrorismsamarbete. Under Sveriges tid i säkerhetsrådet antogs ett antal resolutioner med bäring på kampen mot terrorism, och Sverige deltog aktivt i förhandlingarna. Som exempel kan nämnas resolutioner om det hot som terrorism utgör mot kritisk infrastruktur (2341), motbudskap för att bekämpa terrorism (2354), ökat samarbete för att förhindra terrororganisationers tillgång till vapen (2370) och internationell samverkan för att förhindra flödet av utländska terroriststridande (2396). Sverige deltog under tiden i säkerhetsrådet även i en rad sanktionskommittéer, däribland Sanktionskommittén för regimen rörande Isil (Daish) och al-Qaida (1267).

Under 2019 har säkerhetsrådet antagit resolutioner om finansieringen av terrorism (2462) och samspelet mellan terrorism och transnationell organiserad brottslighet (2482). Inga resolutioner på antiterrorismområdet antogs under 2018.

Europarådets ministerkommitté antog i maj 2015 ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism. Tilläggsprotokollet bidrar till att komplettera bestämmelserna i konventionen med ytterligare kriminaliseringsåtaganden och ställer bl.a. krav på kriminalisering av resor utomlands i terrorismsyfte. Sverige tillträdde konventionen 2010 och tilläggsprotokollet 2018. Den 1 september 2018 trädde en ny lagstiftning i kraft som syftar till att Sverige ska leva upp till åtagandena i tilläggsprotokollet (prop. 2017/18:174, bet. 2017/18:JuU35 och rskr. 2017/18:390). Även EU har tillträtt konventionen och tilläggsprotokollet. För EU:s del trädde bestämmelserna i kraft den 1 oktober 2018.

Sverige deltar aktivt i samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism och för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare är Sverige en av 81 medlemmar i den globala koalitionen mot Daish och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak.

Säkerhetspolisens arbete mot terrorism har under perioden i hög grad fokuserat på resande till och från våldsbejakande islamistiska grupper i utlandet. Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristbrott i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrott deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Lagen om särskild utlänningskontroll

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en ny utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetshot, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, diplomatiska garantier, elektronisk fotboja och en effektivare lag om särskild utlänningskontroll.

Jämför reservation 1 (M, KD), 2 (M, KD), 3 (SD), 4 (M, KD), 5 (S, MP), 6 (SD) och 7 (V).

Motionerna

Skärpta straff

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 8 begär motionärerna ett tillkännagivande om skärpta straff för brott enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt motionärerna bör straffen i 23 och 24 §§ höjas både för den som utvisas enligt denna lag och för personer som hjälper dessa individer att komma in i eller uppehålla sig i landet. Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 9.

Utvisning

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1 begär motionärerna att den fakultativa delen av 1 § lagen om särskild utlänningskontroll ska vara tvingande. Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2 begärs att beslutanderätten enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska föras över från Migrationsverket till Säkerhetspolisen. Migrationsverket ska dock ges rätt att yttra sig. Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2.

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3 begärs att alla utvisningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska innebära ett livstidsförbud mot att återvända till Sverige. I samma motion yrkande 4 begärs att riksdagen ska ställa sig bakom vad som anförs i motionen om tillfälliga besök i Sverige. Huruvida bestämmelserna i 4 a och 4 b §§ ska stå kvar bör utredas, men i de fall någon tillåts göra ett kort besök i Sverige bör besöket göras under bevakning av polisen på utlänningsens egen bekostnad.

Likalydande yrkanden finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3 och 4.

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7 begärs ett tillkännagivande om att avhjälpa verkställighetshinder. Om det finns verkställighetshinder, t.ex. till följd av att personen riskerar tortyr eller dödsstraff i landet dit personen ska utvisas, bör exempelvis avtal träffas om garantier för dessa verkställighetshinder. Enligt motionärerna ska personer i första hand utvisas till ursprungslandet. I andra hand, om det finns verkställighetshinder och man inte har kunnat träffa avtal om detta, ska regeringen upprätta ett avtal med tredjeland dit personer kan utvisas med stöd av lagen. I sista hand ska personerna hållas i förvar till dess det inte längre finns några verkställighetshinder eller de under polisens översyn självmant lämnar landet. Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 6.

I kommittémotion 2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3 anför motionärerna att det behöver införas ett system så att hinder mot att verkställa utvisningar kan undanröjas genom s.k. diplomatiska garantier. Diplomatiske garantier kan ingås med andra stater i enskilda fall men det bör även vara möjligt att gå längre och pröva att införa den typ av system som exempelvis finns i Storbritannien. Det innebär att generella avtal med diplomatiska garantier ingås med andra länder dit personer kan utvisas (deportations with assurances). Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7.

Förvar, uppsikt och kontroll m.m.

I kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 5 begär motionärerna att den fakultativa delen av 8 § lagen om särskild utlänningskontroll ska vara tvingande. Förvar ska gälla som huvudregel för samtliga som utvisas med stöd av lagen medan de inväntar verkställighet. Vidare ska kravet på synnerliga skäl för förvar av personer under 18 år utgå. Likalydande yrkanden finns i kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 5 och 6.

I kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 8 begär motionärerna att regeringen primärt bör utreda hur förvar kan nyttjas under längre tid än det görs i dag samt mer ingripande åtgärder eftersom internationella konventioner explicit hindrar längre förvar. Motionärerna framhåller att Storbritannien har ett system för detta som kan fungera som vägledning vid utformningen. Restricted leave policy ligger till grund för restriktioner som kan åläggas de som ska, eller skulle, utvisas. Det kan röra sig om att personen inte får bosätta sig var som helst, inte röra sig fritt i vissa riskområden eller liknande. Sverige bör utreda ett liknande system där utgångspunkten bör vara att utvisningsdömda enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan beläggas med restriktioner som är utformade efter de individuella riskfaktorererna.

I kommittémotion 2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 4 begär motionärerna att regeringen skyndsamt ska tillsätta en utredning för att öka möjligheten att hålla personer som bedöms utgöra ett säkerhetshot i förvar inom ramen för de internationella konventioner som gäller, samt förstärka möjligheterna till övervakning i de fall utvisning inte kan verkställas.

Andreas Carlson m.fl. (KD) begär i kommittémotion 2019/20:2732 yrkande 2 att elektronisk övervakning ska användas på personer som riskerar att avvika från utvisning.

I kommittémotion 2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 9 begär motionärerna att de som utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll ska registrera fingeravtryck, DNA och foto i en databas mot vilken samtliga som söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller annat i Sverige ska kontrolleras. Detta underlättar kontroll av att tidigare utvisade personer som hotar landet inte åter söker sig hit under falska identiteter. Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 10.

Utredning om lagen om särskild utlänningskontroll

I kommittémotion 2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar motionärerna att regeringen ska ge ett tilläggsdirektiv till utredningen om lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att se över rätts säkerheten för den enskilde och möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till allmän förvaltningsdomstol.

Johan Forssell m.fl. (M) begär i kommittémotion 2019/20:3067 yrkande 11 att en ordning bör införas som innebär att personer som är medborgare i andra länder och som kan befaras begå terroristbrott utvisas. Om utvisning inte är möjligt på grund av verkställighetshinder bör andra åtgärder bli aktuella. I kommittémotion 2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 begärs att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med förslag om att skärpa lagen om särskild utlänningskontroll i de delar som omfattas av den särskilda utredarens uppdrag.

I kommittémotion 2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2 begär motionärerna att regeringen skyndsamt ska tillsätta en utredning med uppdrag att se över anmälningsplikten i skärpande riktning. Vidare anser motionärerna att regeringen skyndsamt bör tillsätta en ny utredning om vilka åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetshot (yrkande 5).

I kommittémotion 2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkas att regeringen, antingen genom tilläggsdirektiv till den sittande utredningen eller genom ett nytt utredningsuppdrag, genomför en breddad översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt motionärerna bör det bl.a. analyseras vilken ordning som bör gälla för att utan onödiga dröjsmål ompröva frågan om verkställighetshinder när nya uppgifter framkommer om situationen i hemlandet. Vidare bör möjligheterna att skydda samhället mot de personer

som konstaterats utgöra ett säkerhetshot förbättras. Motionärerna anser även att påföljderna för överträdelse av beslutad anmälningsplikt och andra begränsningar i sådana situationer bör skärpas.

Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 24 § första stycket RF får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomster eller demonstrationer eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Av andra stycket samma paragraf framgår att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Utlänningslagen

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse (1 §). Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter och om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

En utlänning som är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas ur Sverige om de förutsättningar som anges i 8 a kap. 1 § är uppfyllda och det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 5 §).

Frågor om förvar och uppsikt av utlänningar regleras i 10 kap. utlänningslagen. Enligt 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller 10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ utlänningslagen i tillämpliga delar vid handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen framgår att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar. Ett sådant beslut om förvar får enligt tredje stycket samma lagrum meddelas endast om det annars finns en risk för att utlänningen

bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Av 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen följer bl.a. att en utlänning inte får hållas i verkställighetsförvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

Lagen om särskild utlänningskontroll

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. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall dessa personer av asylrättsliga skäl inte kan utvisas ur Sverige. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen och återfinns sedan den 1 juli 1991 i lagen om särskild utlänningskontroll. Vid lagens tillkomst konstaterades det att särskilda bestämmelser som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terroristhandlingar fortfarande behövs (prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt 1 § får en utlänning utvisas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att personen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll ska kunna tillämpas. Lagen kan tillämpas även vid befarad brottslig gärning i en främmande stat.

Beslut om utvisning enligt lagen meddelas av Migrationsverket (2 § första stycket). Frågan om utvisning tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen.

Enligt 4 § ska ett beslut om utvisning förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet utfärdas för en viss tid eller utan tidsbegränsning. I 4 a § stadgas att en utlänning som enligt 4 § har förbjudits att återvända till Sverige för en viss tid eller utan tidsbegränsning får ges ett särskilt tillstånd av regeringen att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Har en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem förbjudits att återvända till Sverige får regeringen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla (4 b §).

I 8 § första stycket föreskrivs att en utlänning får tas i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att utfärdas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar. Om utlänningen är under 18 år får han eller hon inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Under de förutsättningar som anges i första stycket kan utlänningen i stället ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt (8 § andra stycket).

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land som personen ska utvisas till, ska den beslutande myndigheten besluta att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition) eller bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (10 §). Myndigheten får i ett sådant fall besluta om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten, s.k. anmälningsplikt (11 §).

Har utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket ompröva utvisningsbeslutet när uppehållstillståndet löper ut (10 § tredje stycket).

Enligt 11 a § kan Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen besluta om anmälningsplikt om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 1 § 1 eller 2 lagen om särskild utlänningskontroll.

Ett beslut om anmälningsplikt gäller i längst tre år (12 §). Under vissa förutsättningar får en domstol efter treårsfristens utgång besluta om fortsatt anmälningsplikt (14 §).

I lagen finns även särskilda bestämmelser om tvångsmedel, t.ex. husrannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (19–22 §§). I 19 § anges att utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom eller henne. Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten beslutar om dessa åtgärder.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning som är underkastad förbud att komma in i Sverige, den som hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt denna lag, eller en utlänning som bryter mot anmälningsplikt som har beslutats enligt lagen (23 §).

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms enligt 24 § en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen. I ringa fall ska åtal för brott inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Pågående utrednings- och beredningsarbete

Översyn av lagen om särskild utlänningskontroll

Genom ett beslut den 23 augusti 2018 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att göra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll (dir. 2018:89). Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska även analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen har föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97) och som är viktiga för myndighetens arbete med ärenden om utläningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot. Säkerhetspolisen har särskilt lyft fram bestämmelserna om förvar och uppsikt som problematiska samt pekat på att det finns behov av en möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningsplikt. När det gäller vad som behöver förtydligas och förändras i utlänningslagen och utlänningsförordningen har myndigheten lyft fram bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, passkrav, främlingspass, verkställande myndighet, uppehållstillstånd på grund av anknytning och undantag från kravet på arbetstillstånd.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att se över lagen om särskild utlänningskontroll och även utreda hur kontrollen av personer som bedöms utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning som ett komplement till dagens verktyg. I utredningsdirektiven framhålls också att riksdagen den 15 februari 2018 beslutade om ett tillkännagivande till regeringen att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än vad som görs i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161).

I direktiven anfördes att sedan lagen om särskild utlänningskontroll infördes har den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet utvidgats, bl.a. genom införandet av lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Som riksdagen konstaterar i sitt tillkännagivande finns det anledning att överväga om lagen om särskild utlänningskontroll bör utsträckas till att gälla även i de fall en utläning kan befaras komma att begå eller medverka till brott enligt dessa lagar. Utredaren ska därför analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll bör utvidgas till att omfatta brott enligt finansieringslagen eller rekryteringslagen samt, i sådant fall, föreslå en sådan utvidgning.

Vidare konstateras i direktiven att även när en utläning ska utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan det finnas anledning att hålla

utlännigen i förvar under en längre tid. Nuvarande reglering tar t.ex. inte höjd för en situation där Europadomstolen eller ett annat internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda riktat en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas. I en sådan situation ska inhibition utfärdas om inte synnerliga skäl talar mot detta. Redan efter tre månader kan det saknas förutsättningar för fortsatt förvar om förutsättningarna i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen inte är uppfyllda. Utredaren ska därför föreslå den förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar som gällande EU-direktiv på området möjliggör, och som bedöms proportionerlig i avvägningen mellan behovet för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Utredaren ska även analysera och ta ställning till om den omständigheten att en utlännning utgör ett säkerhetshot eller att det finns risk för att utlännigen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra ett skäl för fortsatt verkställighetsförvar efter tre månader.

Utredaren ska också, utifrån en avvägning mellan behovet av skydd för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter, föreslå en möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningsplikt. Utredaren ska därutöver bedöma hur kontrollen av personer som ansetts utgöra ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 31 mars 2020 (dir. 2018:114).

Nationell strategi m.m.

Grunden för regeringens arbete mot terrorism är den nationella strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Av strategin framgår att målsättningarna när det gäller att hantera konsekvenserna av ett terroristattentat ska vara dels att snabbt och effektivt kunna ingripa mot och avbryta ett pågående terroristattentat, dels att begränsa samhällskonsekvenserna av ett terroristattentat. I strategin beskrivs polisens insatsverksamhet, Försvarmaktens stöd till polisen, samverkan och koordinering och vilka mål som regeringen ska arbeta mot (s. 28 f.).

Som framgår ovan träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism i juni 2017. Det finns även en överenskommelse från december 2015. För ett år sedan redovisade utskottet i ett motionsbetänkande om terrorism (bet. 2018/19:JuU16) att regeringen har genomfört eller påbörjat arbetet med de 29 punkter som slagits fast i överenskommelserna, bl.a. har omfattande ekonomiska satsningar gjorts på rättsväsendet, särskilt på Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Vidare har polisens insatskapacitet säkerställt genom övningar. Försvarmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har haft gemensamma övningar av åtgärder vid terroristattentat i Sverige. Under 2019 har arbetet med överenskommelserna fortsatt.

Regeringen skriver i Polismyndighetens regleringsbrev för 2020 att det alltjämt är särskilt angeläget att Polismyndigheten verkställer beslut om utvisning på grund av brott. Myndigheten ska även fortsättningsvis redovisa resultaten av verkställighetsarbetet och hur man har säkerställt att detta arbete har skett värdigt, humant, effektivt, enhetligt och rättssäkert.

Inrikesminister Mikael Damberg redovisade den 13 november 2019 följande som svar på en skriftlig fråga (2019/20:310) om personer som hotar Sveriges säkerhet.

Lagen om särskild utlänningskontroll är ett verktyg för att hantera utlännningar som bedöms utgöra säkerhetshot mot Sverige. Potentiella terrorister kan hindras från att komma in i eller att stanna kvar i Sverige.

Regeringen beslutade den 31 oktober 2019 att utvisa sex personer enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I de aktuella ärendena har Migrationsöverdomstolen ansett att det för närvarande föreligger hinder mot att besluten verkställs. Regeringen får inte avvika från Migrationsöverdomstolens bedömning.

När ett utvisningsbeslut är inhiberat på grund av att det föreligger verkställighetshinder kan den person som omfattas av utvisningsbeslutet inte sitta i så kallat verkställighetsförvar. Svensk lag hindrar även att personer sitter i förvar på obestämd tid. Det är inte heller förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Även andra europeiska länder har dessa svårigheter i säkerhetsärenden.

Förutsättningarna för verkställighet och förekomsten av verkställighetshinder är ofta beroende av omständigheter hänförliga till den enskilde eller förhållandena i ett visst land vilket innebär att de måste hanteras utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende. Utvisningsbeslut ska alltid verkställas när så är möjligt. Regeringen och jag arbetar därför aktivt för att undanröja hinder mot verkställighet. Jag kan inte kommentera vilka åtgärder för verkställighet som har vidtagits av regeringen i enskilda ärenden.

Det pågår för närvarande en utredning som ser över bland annat lagen om särskild utlänningskontroll (Ju 2018:08). Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. I vissa avseenden uppfattas lagen om särskild utlänningskontroll som svårutlämpad och lagstiftningen är i behov av en översyn. I en hemställan till regeringen har Säkerhetspolisen efterfrågat att vissa bestämmelser i lagen förtydligas, görs mer ändamålsenliga och att luckor täpps till. De frågor som Säkerhetspolisen har tagit upp i sin hemställan är omhändertagna. Av utredningens direktiv framgår bland annat att utredaren ska överväga hur kontrollen av de personer som bedömts utgöra ett säkerhetshot och som inte kan utvisas förstärks, till exempel genom elektronisk övervakning som ett komplement till den anmälningsplikt som de i dag är ställda under. Det är viktigt att lagstiftningen nu ses över. Mot denna bakgrund ser jag fram emot att utredaren redovisar sitt uppdrag den 31 mars 2020.

När det gäller utvisning på grund av brott arbetar regeringen med att tillsätta en utredning i syfte att göra en bred översyn av lagstiftningen om utvisning på grund av brott, med målsättningen att fler brottsdömda än i dag ska kunna utvisas. Inom ramen för denna utredning kommer utredaren även titta på hur man, med bibehållen rättssäkerhet, kan effektivisera verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott.

Justitie- och migrationsministern Morgan Johansson lämnade den 6 november 2019 följande svar på en skriftlig fråga (2019/20:296) om vilka åtgärder som Sverige ensidigt förfogar över ministern vidtar för att förhindra att personer som dömts för utvisning på grund av brott släpps fria efter avtjänat fängelsestraff.

Det är viktigt att beslut fattade av våra myndigheter också går att verkställa och återvändandefrågorna är därför prioriterade av regeringen.

De senaste åren har en rad åtgärder vidtagits för att öka återvändandet, både det frivilliga, som ju är huvuddelen av återvändandet, och det som sker med tvång. Återvändandesambandsmän har placerats ut på ambassader i flera nyckelländer såsom Afghanistan och Libanon. Dialog med mottagarländer har bland annat resulterat i ett samförståndsavtal om återtagande med Afghanistan. Förvarskapaciteten har öökats successivt sedan 2016 och uppgår nu till 520 platser, vilket är en ökning med drygt 100 procent sedan 2016.

Den 1 juli 2018 trädde också en lagändring i kraft som ger polisen utökade möjligheter att utföra arbetsplatsinspektioner, vilket har bidragit till att antalet sådana inspektioner har ökat. Detta kommer att underlätta arbetet med att påträffa personer som håller sig undan.

För närvarande pågår också en revidering av återvändandedirektivet som syftar till att effektivisera medlemsstaternas återvändandeförfaranden.

De senaste åren har präglats av en hög takt i återvändandet. Sedan 2014 har nära 80 000 före detta asylsökande lämnat Sverige, antingen till sitt hemland eller till ett annat EU-land i enlighet med Dublinförordningen. Det är nästan 1 200 personer per månad.

Regelverket om utvisning på grund av brott har inte genomgått några större förändringar sedan 1994. Regeringen har vidtagit olika åtgärder, bl.a. på det straffrättsliga området, som innebär att det i fler fall går att besluta om utvisning av den som döms för ett brott. Ytterligare åtgärder behövs emellertid vidtas och regeringen arbetar därför med att tillsätta en utredning i syfte att göra en bred översyn av lagstiftningen om utvisning på grund av brott i syfte att fler brottsdömda än i dag ska kunna utvisas. Inom ramen för denna utredning kommer utredaren även titta på hur man, med bibehållen rättssäkerhet, kan effektivisera verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott.

Migrationsministern och biträdande justitieministern Heléne Fritzon svarade den 7 mars 2018 på en skriftlig fråga om reglerna för utvisning av EU/EES-medborgare (fr. 2017/18:836). Hon gav följande svar.

Tomas Tobé har frågat mig om jag avser vidta någon särskild åtgärd i syfte att se över reglerna för utvisning av EU/EES-medborgare.

Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en långtgående rätt att uppehålla sig och fritt röra sig inom medlemsstaterna. EU:s rörlighetsdirektiv anger under vilka förutsättningar denna rätt kan inskränkas. För den unionsmedborgare som gör sig skyldig till brott gäller bl.a. att utvisning får ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Sverige är i detta avseende bundet av direktivet.

EU-domstolen har vid flera tillfällen prövat innebörden av rörlighetsdirektivet och angett vad som ska krävas för att principen om rätten till fri rörlighet ska få inskränkas. Enligt domstolens rättspraxis ska principen ges en vid tolkning. Undantaget avseende allmän ordning och säkerhet utgör med andra ord en avvikelse från den grundläggande principen. Av EU-domstolens praxis följer vidare att undantaget ska tolkas

restriktivt samt att räckvidden av undantag från den fria rörligheten inte kan bestämmas ensidigt av medlemsstaterna.

Jag ser med anledning av detta inget skäl att vidta några särskilda åtgärder i frågan.

Samma dag svarade migrationsministern och biträdande justitieministern på en skriftlig fråga (2017/18:868) om utvisning på grund av brott och anförde följande.

Tomas Tobé har frågat mig om jag avser att ta något initiativ för att utvisning på grund av brott ska bli aktuellt i fler fall än i dag.

För att utvisa en person på grund av brott krävs bl.a. att han eller hon döms för en gärning som kan leda till fängelse. Har personen inte tidigare gjort sig skyldig till brott ställs ett större krav på brottets allvar. Normalt krävs att straffvärdet överstiger fängelse ett år.

Det måste finnas en balans mellan de reaktioner ett brott ska medföra och brottets allvar. Det är rimligt att det krävs ett allvarligt brott eller en risk för fortsatt brottslighet för att utvisa någon.

Ordningen är väl avvägd och säkerställer en rimlig proportionalitet mellan brott, påföljd och särskild rättsverkan i form av utvisning. Jag avser därför inte att för närvarande vidta någon åtgärd i frågan.

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

I mars 2020 överlämnade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter sitt betänkande Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).

En helt ny lag

Utredningen föreslår att lagen om särskild utlänningskontroll ersätts av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den nya lagen – som i likhet med den nuvarande ska gälla i stället för utlänningslagen för utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot – är betydligt mer självständig i förhållande till såväl utlänningslagen som EU-rätten.

Utvisning och verkställighet

En utlänning ska, enligt den nya lagen, kunna utvisas om han eller hon kan antas komma att göra sig skyldig till en gärning som är belagd med straff enligt den nyligen föreslagna terroristbrottslagen (2021:000). Kravet för att utvisa på denna grund är lägre än enligt den nuvarande lagen. Hänvisningen till terroristbrottslagen görs dessutom generell, så att inte enbart terroristbrott omfattas. Även risken för att utlänningen kan komma att begå andra terrorismrelaterade brott, t.ex. finansiering av eller rekrytering till terrorism, kan alltså hädanefter leda till utvisning. Om fler gärningar i framtiden straffbeläggs i terroristbrottslagen kommer de därmed automatiskt att också kunna leda till utvisning.

En utlänning får även utvisas om han eller hon på annat sätt än på grund av risken för terrorismrelaterade gärningar kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen ska även i fortsättningen initiera ett ärende om utvisning hos Migrationsverket, som beslutar i första instans om utlänningen ska utvisas. Verkets beslut får på samma sätt som i dag överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen ska verkställa alla beslut om utvisning enligt den nya lagen, men får ge Polismyndigheten i uppdrag att sköta den praktiska hanteringen.

Ett beslut om utvisning ska alltid innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Som utgångspunkt ska återreseförbudet gälla utan tidsbegränsning, men tidsbegränsade förbud kan förekomma.

Om en utlänning har utvisats, men det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen eller utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, ska den beslutande myndigheten förordna att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Endast om det finns särskilda skäl får myndigheten i fortsättningen bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som då får gälla i högst ett år. När tillståndet löper ut ska Migrationsverket inte längre ompröva utvisningsbeslutet, utan endast pröva verkställighetsfrågan.

Det blir möjligt för en utlänning som har utvisats att hos regeringen ansöka om att få utvisningsbeslutet upphävt. Utvisningsbeslutet ska då ha verkställts, vilket innebär att utlänningen befinner sig utanför Sverige. Ansökan får göras tidigast efter tio år.

Förvar och uppsikt

Utredningen föreslår att förutsättningarna för att få ta en utlänning i förvar förtydligas. En utlänning får tas i förvar antingen om det är sannolikt att han eller hon kommer att utvisas eller det redan finns ett utvisningsbeslut och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. För en utlänning som har fyllt 18 år krävs det dessutom att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller att utlänningens identitet är oklar. För att ta ett barn i förvar krävs det i stället att det finns en betydande risk för att barnet annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Migrationsöverdomstolen ska inte längre besluta om förvar. I stället är Migrationsverket, regeringen eller Säkerhetspolisen behörig myndighet, beroende på hur långt handläggningen har kommit.

Tiden som en utlänning får hållas i förvar ändras dels genom att det tydliggörs att förvar alltid ska pågå under så kort tid som möjligt, dels genom att tidsgränserna för verkställighetsförvar förlängs avsevärt och att möjligheterna till förlängning utvidgas. En utlänning som har fyllt 18 år får i fortsättningen hållas i verkställighetsförvar i högst ett år. Under särskilda förhållanden får den tiden förlängas till maximalt tre år. Även tiden för när förvarsbeslut ska prövas på nytt förlängs, till fyra veckor vid sannolikhetsförvar och tre månader vid verkställighetsförvar. Så länge

utlännningen hålls i förvar ska beslutet kontinuerligt prövas på nytt inom samma tider.

Ett beslut om förvar ska verkställas av Säkerhetspolisen. Myndigheten får dock möjlighet att vända sig till Polismyndigheten för att få hjälp med den praktiska hanteringen.

Det införs ett förbud mot att placera barn som hålls i förvar i fängelseliknande anläggningar. En utlännning som inte har fyllt 18 år ska i stället placeras i Migrationsverkets förvarlokaler. Ett barn som hålls i förvar enligt den nya lagen får avskiljas från andra förvarstagna, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i lokalen.

Reglerna om uppsikt förtydligas också, bl.a. genom bestämmelser om vad uppsikt innebär. Ett beslut om uppsikt ska även kunna innefatta ett förbud för utlännningen att lämna ett visst område, vistelseområdet.

Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

Tvångsmedel ska enligt den nya lagen få användas oavsett om utlännningen har utvisats på grund av att han eller hon kan komma att göra sig skyldig till en terrorismrelaterad gärning eller för att han eller hon på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det är en utvidgning i förhållande till i dag.

Utöver de tvångsmedel som Säkerhetspolisen redan i dag har tillgång till, får myndigheten enligt den nya lagen ansöka om tillstånd till hemlig kameraövervakning. Säkerhetspolisen ges också rätt att i vissa fall undersöka och kopiera innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas. Det blir även möjligt för Säkerhetspolisen att söka tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en utlännning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Säkerhetspolisen ska alltså också i fortsättningen kunna begära tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll.

Kravet för att få använda hemliga tvångsmedel sänks från synnerliga till särskilda skäl.

I ett beslut om anmälningsskyldighet ska en utlännning i fortsättningen kunna förbjudas att lämna ett bestämt vistelseområde.

Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel

De rättssäkerhetsgarantier som finns i rättegångsbalken ska som utgångspunkt gälla också för tvångsmedel enligt den nya lagen. Säkerhetspolisen ska liksom i dag företräda det allmänna vid allmän domstols handläggning av frågor om tvångsmedel. Bestämmelserna om granskning av material från användningen av hemliga tvångsmedel behålls men görs tydligare.

Den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av den nya lagen ska vara densamma som över den nuvarande lagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens hantering av tvångsmedel enligt den nya lagen. Nämnden ska också vara skyldig att på begäran av enskild kontrollera om användningen har varit författningssenlig.

Handläggning

Det införs ett uttryckligt krav på att mål och ärenden enligt den nya lagen ska handläggas skyndsamt. Åtgärder som rör förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder ska alltid – enligt en uttrycklig regel om det – vara proportionerliga. Skyldigheten att skriftligen motivera beslut utvidgas till att omfatta fler beslut än i dag. Det införs krav på att beslut om uppsikt och om anmälningsskyldighet ska delges utlänningen. Möjligheterna för en utlänning att komma till tals muntligen utvidgas i flera avseenden. Offentliga biträden ska utses i samma utsträckning som i dag, men kraven på biträdena skärps.

Straffansvar

Det ska fortfarande vara kriminaliserat att bryta mot ett återreseförbud eller mot anmälningsskyldighet. Den som hjälper en utlänning som har återreseförbud att komma tillbaka till Sverige eller hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning ska också i fortsättningen kunna straffas för det.

För att inskräpa straffbestämmelsernas betydelse höjs maximistraffet till två års fängelse för den utlänning som återvänder i strid med ett återreseförbud och för den som hjälper en sådan utlänning att återvända. På motsvarande sätt höjs maximistraffet för den som inte följer ett beslut om anmälningsskyldighet. Den som bryter mot ett förbud att lämna ett visst område, som utfärdats i anslutning till en anmälningsskyldighet, kan också dömas till fängelse i högst två år. Böter ska inte längre ingå i straffskalan för den som hjälper en utvisad utlänning att komma tillbaka till Sverige, eller hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett utvisningsbeslut. Brotten är av den arten att påföljden normalt bör vara fängelse.

Ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Ett uppehållstillstånd ska i vissa fall kunna återkallas för en utlänning om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Detsamma gäller en utlänning som kan antas komma att bedriva statsstyrt företagsspioneri i Sverige eller något annat nordiskt land. Tidsfristen för återkallelse i dessa fall – och vid risk för sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet – ska utökas till fem år. Om det finns synnerliga skäl får ett uppehållstillstånd återkallas på en sådan grund även efter den tidens utgång.

Elektronisk övervakning bör inte införas

Ett system med elektronisk övervakning bör enligt utredningen inte införas för att kontrollera utlänningslagar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot, men som trots det blir kvar i Sverige. Skälen mot att införa ett sådant system är starka. De är av såväl juridisk som teknisk och praktisk natur. Elektronisk övervakning kan bara ge information om var utlänningen befinner sig, inte vad han eller hon planerar att göra. Det finns flera utländska exempel där fotboja inte har hindrat personer från att begå terroristattentat. Lokaliseringsuppgifter kan dessutom redan i dag fås genom

hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Förslagen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel ger Säkerhetspolisen mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra brott än vad elektronisk övervakning kan ge. Kontrollen över de aktuella utlänningarna förstärks också genom förslaget att anmälningsskyldighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna det normala vistelseområdet. Elektronisk övervakning kan dessutom förväntas bli mycket kostnadskrävande. Utredningens slutsats är att den begränsade nytta som elektronisk övervakning skulle kunna ge inte väger upp de övriga nackdelar och det betydande integritetsintrång som det skulle innebära för utlänningen att ständigt vara övervakad elektroniskt. Utredningen redovisar dock en skiss på hur sådan övervakning skulle kunna utformas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den nya lagen bör enligt utredningen träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom tillämpningsområdet för den nya lagen till viss del bygger på att förslaget till terroristbrottslag genomförs, bör den nya lagen träda i kraft tidigast vid samma tidpunkt som terroristbrottslagen träder i kraft, vilket föreslås vara den 1 juli 2021.

Tidigare utskottsbehandling

Utskottet avstyrkte i betänkande 2017/18:JuU35 (s. 60) ett motionsyrkande om att införa löpande rapporteringsplikt till polisen för personer som på sannolika skäl kan misstänkas planera en terrorresa.

I betänkande 2017/18:JuU14 (s. 91 f.) avstyrkte utskottet motioner om obligatorisk prövning av utvisning för vissa brott. Utskottet hänvisade till att det instämde i vad migrationsministern och biträdande justitieministern anfört om att det måste finnas en balans mellan de reaktioner som ett brott ska medföra och brottets allvar.

Utskottet redovisade i betänkande 2018/19:JuU16 (s. 49 f.) att åtgärder vidtagits för att motverka våldsbejakande grupperns verksamhet och för att lagföra personer som kan misstänkas ha gjort sig skyldiga till terroristbrottslighet. Mot bakgrund av detta såg utskottet inte skäl för att ställa sig bakom de yrkanden som efterfrågades i motioner om t.ex. löpande rapporteringsplikt för personer som på sannolika skäl kan misstänkas planera en resa i terrorismsyfte. Enligt utskottet måste det finnas en balans mellan de reaktioner som ett brott ska medföra och brottets allvar. Det är rimligt att det krävs ett allvarligt brott eller risk för fortsatt brottslighet för att utvisa någon. Som framgått ger även lagen om särskild utlänningskontroll möjlighet att utvisa någon om det är särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller om det kan befaras att någon kommer att begå eller medverka till terroristbrott. Utskottet vidhöll sin inställning att den nuvarande ordningen är väl avvägd och avstyrkte motionsyrkandena.

I samband med att utskottet behandlade regeringens skrivelse 2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr.

2017/18:57) föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att den på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt ska kunna tillämpas i fler fall än vad som sker i dag (bet. 2017/18:JuU11). I samma betänkande avstyrkte utskottet motionsförslag om att på olika sätt skärpa lagen om särskild utlänningskontroll. Motionärerna föreslog bl.a. att formuleringen ”får utvisas” ska bytas ut mot ”ska utvisas”, att Säkerhetspolisen ska besluta om utvisning, att all utvisning som sker med stöd av lagen ska utgöra ett livstidsförbud mot att återvända till Sverige, att de som dömts till utvisning enligt lagen som huvudregel ska tas i förvar medan de inväntar verkställighet, att om det finns verkställighetshinder ska personen i första hand utvisas till sitt ursprungsland och i andra hand ska regeringen upprätta ett avtal med tredjeland dit personen kan utvisas med stöd av lagen samt att alla personer som döms till utvisning ska registrera sina fingeravtryck, sitt DNA och ett foto för att dessa uppgifter sedan ska kunna kontrolleras mot personer som söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller något annat.

Utskottets ställningstagande

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter anför i sitt betänkande att den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom tillämpningsområdet för den nya lagen till viss del bygger på att förslaget till terroristbrottslag genomförs, bör den nya lagen enligt utredningen träda i kraft tidigast vid samma tidpunkt som terroristbrottslagen träder i kraft, vilket föreslås vara den 1 juli 2021. Mot denna bakgrund utgår utskottet från att regeringen skyndsamt kommer att bereda utredningens förslag och återkomma till riksdagen med ett lagförslag så snart som möjligt. Det finns därför enligt utskottet inte anledning för riksdagen att göra ett sådant tillkännagivande som efterfrågas i motion 2019/20:3464 (M) yrkande 1, dvs. att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med förslag om att skärpa lagen om särskild utlänningskontroll i de delar som omfattas av utredningen. Utskottet avstyrker därmed motionsyrkandet.

I frågan om diplomatiska garantier konstaterar utskottet att regeringen arbetar aktivt med att undanröja hinder mot verkställighet. Frågan om diplomatiska garantier tas även upp av Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter i samband med beslut om förvar (SOU 2020:16 s. 304). Mot denna bakgrund saknas det enligt utskottet skäl för riksdagen att ta något initiativ i frågan. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2019/20:3464 (M) yrkande 3 och 2019/20:3476 (SD) yrkande 7.

Slutligen anser utskottet att kommittédirektiven till den nyss avslutade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter var alltför snäva och att vissa frågor som skapat påtagliga problem därför inte uppmärksammades tillräckligt av utredningen. Det gäller t.ex. frågan om att en person inte kan hållas i förvar när en beslutad utvisning inte kan verkställas på grund av förhållanden i hemlandet. De åtgärder som utredningen föreslår är visserligen ett steg i rätt riktning, men de är enligt utskottets mening inte

tillräckliga för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetsshot.

Utskottets utgångspunkt är att utländska medborgare som utgör hot mot Sveriges säkerhet ska lämna landet. Om det av någon anledning inte är möjligt bör dessa personer hållas i förvar eller övervakas på ett betryggande sätt. Regeringen bör därför skyndsamt tillsätta en ny utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetsshot. Den nya utredningen bör därvid bl.a. utreda förutsättningarna att öka möjligheten att hålla personer som bedöms utgöra ett säkerhetsshot i förvar med iakttagande av rättsstatliga principer och proportionalitet inom ramen för de internationella konventioner som gäller, samt förstärka möjligheterna till övervakning, i de fall utvisning inte kan verkställas. Man bör även analysera vilken ordning som bör gälla för att utan onödiga dröjsmål kunna ompröva frågan om verkställighetshinder när nya uppgifter framkommer om situationen i hemlandet. Vidare bör möjligheterna förbättras när det gäller att skydda samhället mot de personer som konstaterats utgöra ett säkerhetsshot. Det är också nödvändigt att påföljderna skärps för överträdelse av beslutad anmälningsplikt och andra begränsningar i sådana situationer.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen ge regeringen till känna. Därmed tillstyrker utskottet motionerna 2019/20:3067 (M) yrkande 11, 2019/20:3464 (M) yrkandena 2, 4 och 5 samt 2019/20:3467 (L), tillstyrker delvis motionerna 2019/20:552 (SD) yrkande 8 och 2019/20:3476 (SD) yrkande 9 samt avstyrker motionerna 2019/20:552 (SD) yrkandena 1–6 och 9, 2019/20:3455 (V) och 2019/20:3476 (SD) yrkandena 1–5, 8 och 10.

Reservationer

1. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, punkt 2 (M, KD)

av Andreas Carlson (KD), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M) och Larry Söder (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1.

Ställningstagande

I samband med den s.k. terroröverenskommelsen 2017 förband sig regeringen att se över lagen om särskild utlänningskontroll. Dessförinnan hade Säkerhetspolisen i en särskild inlägga till regeringen påtalat att lagstiftningen var otydlig, svårtolkad och svårtillämpad. Trots detta tog det regeringen mer än ett år efter terroröverenskommelsen att tillsätta en utredning för att se över lagen.

Utgångspunkten är att utländska medborgare som utgör hot mot Sveriges säkerhet ska lämna landet. Om det av olika skäl inte är möjligt behöver dessa personer hållas i förvar eller övervakas på ett betryggande sätt. I flera uppmärksammade fall har utländska medborgare som utgör säkerhetshot försatts på fri fot på grund av att det fanns hinder för att verkställa utvisningarna. Personer som av både regeringen, Säkerhetspolisen och Migrationsverket har bedömts utgöra hot mot Sveriges säkerhet kan alltså i princip röra sig fritt i det svenska samhället.

I 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll redogör regeringen för det uppdrag som getts till en särskild utredare att göra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Vi anser att uppdraget har varit för snävt och har därför tidigare lagt fram förslag till utskottsinitiativ om att utredningen borde ges tilläggsdirektiv

Även om vi således inte anser att utredningens förslag är tillräckliga är de dock ett steg i rätt riktning. Enligt vår mening bör bl.a. åtgärder vidtas för att utöka möjligheterna att både ta och kvarhålla en person i förvar. Det är orimligt att de som bedöms utgöra säkerhetshot släpps fria rakt ut i samhället. Elektronisk övervakning bör kunna spela en större roll än i dag. Vidare är det av avgörande betydelse att en person som bedömts utgöra ett säkerhetshot och blivit ålagd anmälningsplikt också följer den. Straffet för brott mot

anmälningsplikten bör därför ses över. Det bör även vara möjligt att hålla personer som brutit mot anmälningsplikten i förvar i väntan på dom.

Det är mot denna bakgrund viktigt att regeringen skyndsamt återkommer till riksdagen med ett lagförslag i de delar som omfattas av utredningens förslag.

2. Diplomatiska garantier, punkt 3 (M, KD)

av Andreas Carlson (KD), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M) och Larry Söder (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3,
bifaller delvis motion
2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7 och
avslår motionerna
2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7 och
2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 6.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen bör ta fram ett system så att hinder mot att verkställa utvisningar kan undanröjas genom s.k. diplomatiska garantier. Diplomatiska garantier kan ingås med andra stater i enskilda fall, men det bör även vara möjligt att gå längre och pröva att införa den typ av system som exempelvis finns i Storbritannien. Det innebär att generella avtal med diplomatiska garantier ingås med andra länder dit personer kan utvisas (deportations with assurances). Av praxis från Europadomstolen framgår att domstolen vid ett flertal tillfällen godtagit en utvisning när det funnits sådana garantier.

3. Diplomatiska garantier, punkt 3 (SD)

av Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7 och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 6 och 7 samt
bifaller delvis motion

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3.

Ställningstagande

Enligt LSU får utlänningar inte utvisas med stöd av lagen om det finns verkställighetshinder såsom risk för tortyr eller dödsstraff i landet dit personen ska utvisas. Detta bör enligt vår mening förändras, t.ex. med avtal om garantier mot dessa verkställighetshinder, och regeringen ska återkomma med ett förslag som möjliggör utvisning i dessa fall. Personer som dömts till utvisning ska i första hand utvisas till sitt ursprungsland. I andra hand, om det föreligger verkställighetshinder och avtal om detta inte kunnat genomföras, ska regeringen upprätta avtal med tredjeland dit personer kan utvisas med stöd av lagen. I sista hand ska personerna hållas i förvar tills de antingen kan utvisas eller under polisens översyn självmant lämnar landet, vilket de kan göra när som helst så länge de inte avtjänar något straff.

Vi har i detta sammanhang tidigare ställt oss bakom förslag om att det bör införas ett system som är utformat i linje med vad Förenade konungariket Storbritannien och Irland har, med s.k. deportations with assurances. Detta bör enligt vår mening vara en utgångspunkt i ett sådant arbete. Man bör vidare utreda vilka medel som Sverige kan nyttja i syfte att nå sådana avtal, huruvida det påkallar indraget bistånd i aktuella fall, alternativt ekonomiska eller andra påtryckningar. Eftersom regeringen inte självmant vidtar åtgärder i syfte att få sådana regelverk på plats, och till synes inte lyckas avhjälpa problemet på något annat vis, bör riksdagen ta initiativ till att förmå regeringen att genomföra detta.

4. Elektronisk fotboja, punkt 4 (M, KD)

av Andreas Carlson (KD), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M) och Larry Söder (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi delar inte utredningens uppfattning när det gäller elektronisk övervakning för att kontrollera utlännningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetsshot, men som trots det blir kvar i Sverige. Vi menar att fördelarna med ett sådant förslag överväger nackdelarna. Utredningen har också lämnat en skiss på hur en sådan övervakning skulle kunna utformas, och vi anser att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett sådant lagförslag.

5. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (S, MP)

av Karolina Skog (MP), Annelie Karlsson (S), Hans Ekström (S), Isak From (S), Lawen Redar (S) och Leif Nysmed (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–6, 8 och 9,

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 11,

2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V),

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 2, 4 och 5,

2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L) och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–5 och 8–10.

Ställningstagande

I ett stort antal motioner efterfrågas ytterligare åtgärder utöver de som Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter föreslår. Bland annat efterfrågas ytterligare eller skärpta åtgärder för att skydda samhället mot personer som anses utgöra säkerhetsshot, men också åtgärder för att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Även en mer allmän översyn av lagen om särskild utlänningskontroll efterfrågas. Vi konstaterar i detta sammanhang att utredningens betänkande om ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter nyligen skickats ut på remiss. Det finns därför inte anledning för riksdagen att nu ta initiativ till en ny utredning, utan vi anser att man bör avvakta beredningen av utredningens förslag. Det är också möjligt att det kommer in viktiga synpunkter under remitteringen, som inte bör förbigås.

6. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (SD)

av Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–6, 8 och 9 samt

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–5 och 8–10,

bifaller delvis motionerna

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 11,

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 2, 4 och 5 samt

2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L) och

avslår motion

2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V).

Ställningstagande

Lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) är en vital del av möjligheten att garantera säkerhet och trygghet för Sverige och våra medborgare. Under de senaste åren har det emellertid visat sig att det finns stora brister i lagen och dess tillämpning. Den nyligen överlämnade utredningen innehåller enligt vår mening inte tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med dessa problem utan det krävs ytterligare åtgärder.

- Bestämmelsen i 1 § LSU om att en utlännings under vissa förutsättningar får utvisas bör ändras till att han eller hon i dessa fall ska utvisas.
- Det bör vara Säkerhetspolisen som beslutar om utvisning enligt LSU och inte som i dag Migrationsverket.
- All utvisning med stöd av lagen ska utgöra ett livstidsförbud mot att återvända hit.
- Om det ska finnas möjlighet att göra undantag från ett förbud att återvända till Sverige för ett kort besök bör besöket göras under bevakning av polisen på utlänningsens egen bekostnad.
- Förvar ska gälla som huvudregel för samtliga som dömts till utvisning med stöd av lagen medan de inväntar verkställighet. Hänsynstagandet till personer under 18 år när det gäller förvaring ska tas bort.
- Det bör utredas hur förvar kan nyttjas under längre tid än det görs i dag samt hur man ska kunna vidta mer ingripande åtgärder än i dag i de fall internationella konventioner explicit hindrar längre förvar. Det finns därvid anledning att titta på det system som Storbritannien har, s.k.

restricted leave policy. Det kan t.ex. handla om åtgärder som innebär att en person inte får bosätta sig var som helst, röra sig fritt i vissa riskområden eller liknande. Kontroll av detta kan ske genom elektronisk fotboja och hemliga tvångsmedel, vilket torde anses vara mer effektivt än den anmälningsplikt som gäller i dag.

- Straffen för den som uppehåller sig i Sverige trots förbud att återvända hit bör skärpas. Detsamma gäller för den som hjälper en person att återvända eller som hindrar ett beslut om utvisning från att verkställas. Minimivån bör vara ett års fängelse och maximistraffet bör höjas i enlighet med detta, t.ex. till tre år. Vidare ska undantaget i 24 § också tas bort. Där stadgas det nämligen att en utlänning som utvisats tidigare ska undgå straff om denne har återvänt till Sverige på grund av förföljelse.
- De som döms till utvisning med stöd av lagen ska slutligen också registrera sina fingeravtryck, sitt DNA och foto i en databas mot vilken samtliga som söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller annat i Sverige ska kontrolleras.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det anförda.

7. En effektivare lag om särskild utlänningskontroll, punkt 5 (V)

av Linda Westerlund Snecker (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) och avslår motionerna

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–6, 8 och 9,

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 11,

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkandena 2, 4 och 5,

2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L) och

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 1–5 och 8–10.

Ställningstagande

Det är Säkerhetspolisen som bedömer om en person ska anses vara en säkerhetsrisk enligt lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) och som ansöker om utvisning av personen hos Migrationsverket. Om Migrationsverkets beslut överklagas ska verket lämna över ärendet till

Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen ska sedan tillsammans med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringen som är högsta beslutande instans. Dessvärre får Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen inte ta del av allt underlag som Säkerhetspolisen har i ärendet. Det leder till ett underskott på information som kan vara mycket negativt för den utvisningshotade personen eftersom myndigheten och domstolen blir helt beroende av Säkerhetspolisens bedömning. Förfarandet innebär enligt min mening att rättssäkerheten brister eftersom enskilda inte har rätt till ett tvåpartsförfarande med prövning av sitt utvisningsärende inför domstol.

Ett problem är att det i princip är helt omöjligt för en utvisningshotad person att försvara sig mot de anklagelser som framförs. Beviskraven i LSU är mycket låga jämfört med brottmålsprocessens krav på "bortom rimligt tvivel". Det finns därför behov av en översyn av om lagen uppfyller de rättssäkerhetskrav som kan ställas på en så ingripande lagstiftning. Tyvärr saknades denna fråga i direktiven till den nyss avslutade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Regeringen bör därför tillsätta en ny utredning som ska se över dessa frågor.

Vidare är politisk påverkan från regeringar i LSU-ärenden ett återkommande problem. År 2004 beslutade den dåvarande regeringen att utvisa två egyptiska medborgare. Egypten garanterade att de inte skulle utsättas för tortyr, något som ändå skedde. Sverige blev fält i FN:s tortyrkommitté. Fallet illustrerar nästan övertydligt varför regeringen är en utomordentligt olämplig instans för att fatta dessa ytterst grannliga judiciella beslut.

I samband med en ny utredning bör därför möjligheten att flytta beslutanderätten om utvisning i säkerhetsärenden till förvaltningsdomstolarna ses över. På så sätt skulle rättssäkerheten för de utvisningshotade och allmänhetens möjlighet till insyn i processen stärkas (även om vissa delar av förhandlingen och domen kommer att vara sekretessbelagda med hänsyn till exempelvis rikets säkerhet). Vidare behöver domstolarna få ta del av all utredning som Säkerhetspolisen har i ett ärende. Samma höga beviskrav bör gälla i dessa ärenden som i brottmålsprocessen. En förvaltningsdomstol har erfarenhet av och kompetens att hantera både känsliga och sekretessbelagda ärenden och dokument på ett betydligt mer rättssäkert sätt än en regering.

Den årliga redovisning som regeringen lämnar till riksdagen av tillämpningen av LSU är tämligen innehållslös. Den aktuella skrivelsen är dessvärre inget undantag. Detta gör att det är svårt för riksdagen att få insyn i hur lagen används. Denna problematik försvinner om ärenden enligt LSU hanteras av förvaltningsdomstolarna.

Sammanfattningsvis anser jag således att regeringen bör tillsätta en ny utredning om lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att se över rättssäkerheten för den enskilde och möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till allmän förvaltningsdomstol.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:62 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Följdmotionerna

2019/20:3455 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge ett tilläggsdirektiv till utredningen om lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att se över rättssäkerheten för den enskilde och möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till en allmän förvaltningsdomstol, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2019/20:3464 av Johan Forssell m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med förslag om att skärpa lagen om särskild utlänningskontroll i de delar som omfattas av den särskilda utredarens uppdrag (dir. 2019:89/dir. 2019:114), och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning för att se över anmälningsplikten i skärpande riktning och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undanröja hinder för utvisning genom s.k. diplomatiska garantier och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skyndsamt tillsätta en utredning för att öka möjligheten att hålla personer som bedöms utgöra ett säkerhetshot i förvar och förstärka möjligheterna till övervakning i de fall en utvisning inte kan verkställas, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skyndsamt tillsätta en utredning avseende vilka åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra ett säkerhetshot och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3467 av Johan Pehrson m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en breddad översyn av lagen om särskild utlänningskontroll och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3476 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den fakultativa delen av 1 § lagen (1991:582) om särskild utlänningskontroll ska vara tvingande och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överföra beslutanderätt från Migrationsverket till Säkerhetspolisen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utvisning på livstid och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tillfälliga vistelser i Sverige och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den fakultativa delen av 8 § lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) ska vara tvingande och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avhjälpa verkställighetshinder och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om deportation with assurances och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om restricted leave policy och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpta straff och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om registrering av personuppgifter och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:552 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den fakultativa delen av 1 § i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska vara tvingande och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om överförandet av beslutanderätt enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll från Migrationsverket till Säkerhetspolisen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvisningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska ske på livstid och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tillfälliga besök enligt lagen om särskild utlänningskontroll och tillkännager detta för regeringen.

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den fakultativa delen av 8 § i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska vara tvingande och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att synnerliga skäl för personer under 18 år enligt 8 § i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska utgå och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om avhjälpanget av verkställighetshinder och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpta straff för brott enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om registrering av personuppgifter och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om fotboja på personer som riskerar att avvika från utvisning och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M):

11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en ordning som innebär att personer som är medborgare i andra länder och som kan befaras begå terroristbrott utvisas och tillkännager detta för regeringen.