

Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU19

2020 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 inom tre månader bör tillsätta den utredning som enligt ett tidigare tillkännagivande 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 en reservation (S, V, MP).

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns totalt fyra reservationer (S, M, SD, C, V, KD, L, MP) och ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:69 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Sex yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets överväganden.....	6
2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.....	6
Lagen om särskild utlänningskontroll	9
Reservationer	15
1. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, punkt 2 (M, C, KD, L).....	15
2. Diplomatiska garantier, punkt 3 (M, SD, KD).....	16
3. Förvar, punkt 4 (SD).....	16
4. Ytterligare åtgärder vid verkställighetshinder, punkt 5 (S, V, MP)	17
Särskilt yttrande.....	18
Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, punkt 2 (V)	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	19
Skrivelsen.....	19
Följdmotionerna	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:69 till handlingarna.

2. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Riksdagen avslår motion

2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 1 (M, C, KD, L)

3. Diplomatiska garantier

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2 och

2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 2 (M, SD, KD)

4. Förvar

Riksdagen avslår motion

2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 3 (SD)

5. Ytterligare åtgärder vid verkställighetshinder

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen inom tre månader bör tillsätta den utredning som enligt ett tidigare tillkännagivande 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

2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3 och

2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 4 (S, V, MP)

Stockholm den 11 mars 2021

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Bo Broman (SD), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

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 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2020/21:69) redogör regeringen för tillämpningen av lagen under perioden fr.o.m. den 1 juli 2019 t.o.m. den 30 juni 2020 och för utvecklingen av den internationella terrorismen samt för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism under samma period.

I betänkandet behandlar utskottet även två motioner som har väckts med anledning av skrivelsen. Förslagen i motionerna återges i bilagan.

Det kan nämnas att riksdagen våren 2020 gjorde ett tillkännagivande 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 (bet. 2019/20:JuU16 s. 10 f., rskr 2019/20:255).

Utskottets överväganden

2020 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 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2020/21:69). Skrivelsen omfattar perioden fr.o.m. den 1 juli 2019 t.o.m. den 30 juni 2020. Till grund för skrivelsen ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (Ju2020/01741).

Tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2019–30 juni 2020

Av skrivelsen framgår att regeringen under den aktuella perioden fattade tolv beslut med stöd av lagen. Åtta av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut om utvisning. Tre av besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. Ett beslut innebar avslag på en begäran från den enskilde om att beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Utvecklingen av den internationella terrorismen

I skrivelsen redovisar regeringen även hur den internationella terrorismen utvecklats och Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism.

Det framgår att det huvudsakliga stödet till terrorism i Sverige härstammar från våldsbejakande islamistisk extremism. På senare år har även terrorhotet från våldsbejakande högerextremism ökat. Vidare finns det andra religiösa och sekulära terroristorganisationer som har anhängare i Sverige, framförallt etnoseparatistiska grupper. Exempel på sådana organisationer är PKK (Partiya Karkeren Kurdistan). Dessa grupper kan begå brottsliga handlingar i Sverige i syfte att stödja terrorism i utlandet. Slutligen finns också våldsbejakande vänsterextremism som för närvarande inte utgör ett identifierat terrorattentatshot i Sverige. Så gott som samtliga ovan uppräknade aktörer har på olika sätt internationella kontakter med likasinnade.

Även om dessa andra typer av våldsbejakande extremism kan bli aktuella i sammanhanget på grund av internationella kopplingar har anhängare till våldsbejakande islamistisk extremism i första hand varit aktuella i

tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, varför denna typ av extremism beskrivs särskilt i skrivelsen.

När det gäller attentatshot från våldsbejakande islamistiska extremister genomfördes eller avvärjdes ett jämförelsevis stort antal attentat i västländer mellan 2015 och 2018. De senaste åren har antalet sådana händelser minskat men utgör fortfarande ett allvarligt hot. Nästan samtliga fall var under denna period inspirerade eller vägleda av Daish och en stor del utfördes av ensamagerande gärningspersoner. Vidare finns sannolikt alltså en ambition hos både al-Qaida och Daish att genomföra storskaliga och spektakulära attentat.

Under de senaste åren har ett fåtal genomförda eller avvärjda attentat involverat våldsbejakande islamistiska extremister i Sverige. Vidare har det i enstaka fall hänt att personer från Sverige deltagit i attentatsplanering eller genomförda attentat i utlandet.

Under de senaste åren har ett stort antal människor anlänt till Sverige från länder där våldsbejakande islamistisk extremism förekommer. Även om den absoluta majoriteten av dessa människor är personer som flytt från krig så finns det information om att det förekommer att individer inom den våldsbejakande islamistiska miljön migrerar till Sverige och i vissa fall försöker använda Sverige som bas för stöd till terrorism. I enstaka fall har sådana personer planerat eller genomfört attentat mot mål i Sverige. Det finns också ett mindre antal exempel på nyanlända personer i Sverige som blivit radikaliserade och rekryterade till våldsbejakande islamistisk extremism efter att ha bosatt sig här.

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 Sidas 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, medan den som skulle antagits i juni 2020 har skjutits upp till 2021 med anledning av utbrottet av covid-19.

FN:s kontor för terrorismbekämpning (Unoct) leds av en biträdande generalsekreterare och samordnar FN:s insatser mot terrorism. Det pågår sedan länge ett arbete inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism där Sverige genom EU arbetar för att nå en sådan överenskommelse. 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 Sveriges tid i säkerhetsrådet 2017–2018 antogs ett antal resolutioner med bäring på kampen mot terrorism, där Sverige aktivt deltog 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 terroristorganisationers tillgång till vapen (2370) och internationell samverkan för att förhindra flödet av utländska terrorstridande (2396). Under perioden i säkerhetsrådet deltog Sverige i en rad sanktionskommittéer, däribland Sanktionskommittén för regimen rörande Isil (Daish) och al-Qaida (1267).

Under 2020 antogs inga resolutioner på antiterrorismområdet. Under 2019 antog säkerhetsrådet dock resolutionen om finansieringen av terrorism (2462) och resolutionen om samspelet mellan terrorism och transnationell organiserad brottslighet (2482).

Sverige deltar aktivt i samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism och för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daish. När det gäller Syrien ersattes strategin i april 2017 av en separat strategi. De rådsslutsatser om att stärka det externa samarbetet mot terrorism som antogs i juni 2017 kompletterades 2020 av rådsslutsatser om antiterrorism i externa relationer som bl.a. innehöll ett större fokus på humanitärt arbete, sanktioner och olika ideologiska inriktningar.

Sverige är en av 82 medlemmar i den globala koalitionen mot Daish och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak.

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 inom tre månader bör tillsätta den utredning som enligt ett tidigare tillkännagivande 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 och förvar.

Jämför reservation 1 (M, C, KD, L), 2 (M, SD, KD), 3 (SD) och 4 (S, V, MP) samt det särskilda yttrandet (V).

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 anför motionärerna att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag om ny och skärpt lagstiftning om utläningar som utgör kvalificerade säkerhetshot med utgångspunkt i utredningens förslag.

I kommittémotion 2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2 anför motionärerna att det behöver införas ett system så att hinder mot att verkställa utvisningar kan undanröjas genom s.k. diplomatiska garantier. Ett liknande yrkande finns i kommittémotion 2020/21:3853 av Adam Martinen m.fl. (SD) yrkande 1.

I kommittémotion 2020/21:3853 av Adam Martinen m.fl. (SD) yrkande 3 anför motionärerna att det finns skäl att utreda ytterligare möjligheter att ta personer som är föremål för särskild utlänningskontroll i förvar.

I kommittémotion 2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3 begär motionärerna att regeringen inom tre månader ska tillsätta en utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra säkerhetshot. I kommittémotion 2020/21:3853 av Adam Martinen m.fl. (SD) yrkande 2 efterfrågas ytterligare restriktioner vid verkställighetshinder, exempelvis husarrest.

Gällande rätt

Utlänningslagen

De grundläggande bestämmelserna om utlänningsars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utläningar som av olika skäl inte får göra det finns i utlänningslagen (2005:716). Utlänningslagen innehåller även en rad andra regler om utlänningsars inresa och vistelse här i landet. I utlänningslagen

finns också bestämmelser om vissa kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar, t.ex. omhändertagande av pass och resehandlingar, fotografering, tagande av fingeravtryck och omhändertagande av utlänningen för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Frågor om förvar och uppsikt av utlänningar regleras i 10 kap. utlänningslagen.

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 bestämmelse 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 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.

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.

Lagen om särskild utlänningskontroll

En utlänning får enligt 1 § lagen om särskild utlänningskontroll utvisas ur landet om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Detsamma gäller 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 enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. 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 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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. I 19 § anges att utlännningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlännningen 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 utlännningen 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 utlännning 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 utlännning 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 utlännning 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 utlännningen 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

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll (dir. 2018:89, se även dir. 2018:114). Syftet med utredningen var att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig

med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren redovisade den 31 mars 2020 betänkandet Ett effektivare regelverk för utläningar med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16). Utredningen föreslår bl.a. en ny lag som gör det lättare att utvisa kvalificerade säkerhetshot och skärpta straff för utvisade som trotsar återreseförbud till Sverige eller bryter mot anmälningsskyldigheten. Dessutom föreslås att fler tvångsmedel ska få användas och att kraven för att få ett tillstånd till hemliga tvångsmedel ska sänkas från synnerliga till särskilda skäl.

När det särskilt gäller förutsättningarna för att få ta en utlänning i förvar föreslår utredningen att bestämmelserna 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 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.

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.

Det föreslås även att anmälningsskyldigheten ska bli mer ingripande. I ett sådant beslut ska t.ex. en utlänning i fortsättningen också kunna förbjudas att lämna ett bestämt vistelseområde.

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.

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. Betänkandet har varit ute på remiss och remisstiden löpte ut den 1 juli 2020.

Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Av regeringens propositionsförteckning våren 2021 framgår att regeringen avser att lämna propositioner i dessa två ärenden i juni 2021 för behandling i riksdagen efter sommaren.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med att utskottet behandlade regeringens skrivelse 2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2017/18:57, bet. 2017/18:JuU11) 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. I samma betänkande avstyrkte utskottet motionsförslag om att på olika sätt skärpa lagen om särskild utlänningskontroll. Riksdagen ställde sig bakom utskottets förslag (rskr. 2017/18:161).

Vid behandlingen av motsvarande skrivelse 2020 (skr. 2019/20:62, bet. 2019/20:JuU16) föreslog utskottet ett tillkännagivande om att regeringen borde tillsätta en ny utredning som skulle se över vilka ytterligare åtgärder som behövde vidtas för att samhället skulle kunna skydda sig mot personer som ansågs utgöra ett säkerhetshot. Utskottet ansåg 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. Utskottet anförde vidare följande:

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 trygghetssätt. 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 säkerhetshot. Den nya utredningen bör därvid bl.a. utreda förutsättningarna att öka möjligheten att hålla personer som bedöms utgöra ett säkerhetshot 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 säkerhetshot. Det är också nödvändigt att påföljderna skärps för överträdelse av beslutad anmälningsplikt och andra begränsningar i sådana situationer.

Utskottet avstyrkte motioner om diplomatiska garantier och att regeringen skyndsamt skulle återkomma med förslag om att skärpa lagen om särskild utlänningskontroll i de delar som omfattas av den särskilda utredarens uppdrag. Riksdagen ställde sig bakom utskottets förslag (rskr. 2019/20:255).

Utskottets ställningstagande

I arbetet med att bekämpa terrorism är det viktigt att lagstiftningen på området är utformad på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Som utskottet tidigare har konstaterat är den befintliga lagen om särskild utlänningskontroll emellertid inte helt ändamålsenlig och det finns därtill vissa praktiska svårigheter med dess tillämpning. Det är därför angeläget att den nya lagen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter träder i kraft så snart som möjligt. Som utskottet sedan tidigare har konstaterat bör den nya lagen, i enlighet med vad som anges i utredningen till den nya lagen, träda i kraft tidigast vid samma tidpunkt som terroristbrottslagen träder i kraft. Av regeringens propositionsförteckning framgår att propositioner om dessa båda ärenden ska överlämnas till riksdagen efter sommaren. Enligt utskottet finns det därmed inte anledning att nu ta initiativ till ny och skärpt lagstiftning med utgångspunkt i utredningens förslag. Motion 2020/21:3849 (M) yrkande 1 avstyrks.

När det gäller motioner om diplomatiska garantier utgår utskottet från att regeringen arbetar aktivt med sådana frågor. Tillsammans med den nya lagen som bör leda till ett mer effektivt regelverk finner utskottet att det saknas skäl för riksdagen att nu ta något initiativ i frågan. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2020/21:3849 (M) yrkande 2 och 2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

Utskottet finner inte heller skäl att ställa sig bakom motion 2020/21:3853 (SD) yrkande 3 om utökade möjligheter till förvar. Motionen avstyrks.

När det slutligen gäller tillsättandet av en ny utredning för att se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas på området står utskottet fast vid de bedömningar som gjordes när motsvarande skrivelse behandlades förra året. Utgångspunkten är således att utländska medborgare som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet ska lämna landet och, om det av olika skäl inte är möjligt behöver dessa personer hållas i förvar eller övervakas på ett betryggande sätt. Utskottet står vidare fast vid att kommittédirektiven till Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter var alltför snäva. Utskottets bedömningar för ett år sedan ledde till att riksdagen tillkännagav för regeringen att den skyndsamt skulle tillsätta en ny utredning som skulle se över vilka ytterligare åtgärder som behövde vidtas för att samhället skulle kunna skydda sig mot personer som ansågs utgöra säkerhetshot. Någon sådan utredning är dock ännu inte tillsatt. Eftersom det är angeläget att en sådan utredning kommer till stånd så snart som möjligt finns det enligt utskottet anledning för riksdagen att göra ett nytt tillkännagivande till regeringen om att en sådan utredning bör tillsättas inom tre månader, dvs. före sommaren. Därmed tillstyrker utskottet motionerna 2020/21:3849 (M) yrkande 3 och 2020/21:3853 (SD) yrkande 2.

Reservationer

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

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ellen Juntti (M), Johan Pehrson (L), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

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
2020/21:3849 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.

Utredningen föreslog en helt ny lagstiftning med ikraftträdande den 31 juli 2021. Som framgår ovan har regeringen aviserat att man avser att överlämna en proposition till riksdagen i juni 2021 för riksdagsbehandling i höst. Detta innebär att det kommer att ha tagit minst fyra år från att regeringen förband sig att se över lagen om särskild utlänningskontroll tills en ny lagstiftning kan träda i kraft.

Enligt vår mening är det angeläget att den nya lagstiftningen kommer på plats så snart som möjligt. För att säkerställa detta anser vi att riksdagen bör göra ett tillkännagivande att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med en ny och skärpt lagstiftning om personer som utgör kvalificerade säkerhetshot, med utgångspunkt i utredningens förslag.

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

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

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
2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2 och
2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Vår utgångspunkt är att utländska medborgare som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet ska lämna landet och för att så ska ske krävs det fler åtgärder än de som aviserats i det kommande lagförslaget. Vi anser exempelvis att hinder mot att verkställa utvisningar bör kunna 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. Vi menar också att Sverige bör kunna dra in delar av eller hela biståndet till de ursprungsländer som inte samarbetar i fråga om att återta sina medborgare.

3. **Förvar, punkt 4 (SD)**

av Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Bo Broman (SD).

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
2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi kan tyvärr konstatera att i flera av de ärenden där lagen om särskild utlänningskontroll tillämpats har det saknats effektiva restriktioner vid verkställighetshinder. Det är vår bedömning att den aviserade lagen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter inte fullt ut kommer att åtgärda

dessa brister. Utredningen föreslår bl.a. en framåtsyftande bedömning av risk för brottslighet som grund för förvar. Vi anser att detta bör avse samtliga de personer som är föremål för särskild utlänningskontroll och att det därmed ska föreligga en presumtion för att ta dessa personer i förvar.

4. Ytterligare åtgärder vid verkställighetshinder, punkt 5 (S, V, MP)

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Petter Löberg (S), Maria Strömkvist (S), Linda Westerlund Snecker (V), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S) och Rasmus Ling (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 3 och

2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Som framgår har regeringen aviserat att en proposition om ett nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden kommer att överlämnas till riksdagen före sommaren. Riksdagen gjorde dessutom förra året ett tillkännagivande 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. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår mening anledning för riksdagen att göra ytterligare ett tillkännagivande i frågan på det sätt som motionärerna efterfrågar.

Särskilt yttrande

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, punkt 2 (V)

Linda Westerlund Snecker (V) anför:

När motsvarande skrivelse behandlades i riksdagen för ett år sedan pekade jag på de processuella problem som finns i utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Jag menade att rättssäkerheten blir lidande när de beslutande instanserna inte fick ta del av allt underlag som Säkerhetspolisen har i ärendet. Jag hävdade även att det i princip var omöjligt för en utvisningshotad person att försvara sig mot de anklagelser som framfördes och att det var olämpligt med regeringen som högsta instans i denna typ av ärenden samt att dessa brister inte avhjälpes genom den redovisning som regeringen årligen överlämnar till riksdagen. Även om jag i år har valt att inte motionera i frågan är detta alltså min uppfattning. Jag anser fortfarande att det vore önskvärt med en utredning som ser över möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till allmän förvaltningsdomstol. Jag kommer att noga följa det fortsatta arbetet med frågorna och återkomma med förslag om det finns skäl för det.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:69 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Följdmotionerna

2020/21:3849 av Johan Forssell m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag om ny och skärpt lagstiftning om utläningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. 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.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inom tre månader ska tillsätta en utredning som ska se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra säkerhetshot, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2020/21:3853 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om diplomatiska garantier och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ytterligare restriktioner vid verkställighetshinder och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om presumtion för förvar i kvalificerade säkerhetsärenden och tillkännager detta för regeringen.