



Särskild utlänningskontroll

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2006/07:18 2006 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Skrivelsen har inte föranlett någon motionsrätt. I ärendet behandlas också en motion som väckts under den allmänna motionstiden. I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen och för utvecklingen av den internationella terrorismen samt för Sveriges medverkan i det internationella arbetet för att motverka terrorism.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna samt avslår motionen. I ärendet finns en reservation (v, mp).

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen lägger skrivelse 2006/07:18 till handlingarna.

2. Upphävande av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen avslår motion 2006/07:Ju255 yrkande 7.

Reservation (v, mp)

Stockholm den 13 februari 2007

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Hillevi Engström (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Kerstin Andersson (s), Mehmet Kaplan (mp), Anders Hansson (m), Maryam Yazdanfar (s), Karin Nilsson (c) och Alice Åström (v).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna samt avslår ett motionsyrkande från allmänna motionstiden om att upphäva lagen om särskild utlänningskontroll. Jämför reservation (v, mp).

Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll m.m.

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism har funnits i svensk lagstiftning sedan år 1973. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen under årens lopp. Sedan år 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Parlamentarisk kontroll över regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen lämnar en årlig redogörelse till riksdagen. I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2006/07:18, 2006 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. Skrivelsen omfattar perioden den 1 juli 2005–30 juni 2006. Till grund för regeringens redogörelse ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (dnr Ju2006/7392/PO).

I skrivelsen anger regeringen att två beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll har fattats under den aktuella redovisningsperioden. Det ena ärendet gällde omprövning av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut, där regeringen avslag ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet. Det andra ärendet avsåg prövning av om en beslutad anmälningsskyldighet kunde begränsas. Beträffande detta ärende kan följande nämnas. Regeringen beslutade den 20 december 2004 att en person med irakiskt ursprung skulle utvisas och förbjudas att återvända till Sverige. Regeringen förordnade vidare att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition), att personen skulle fullgöra anmälningsskyldighet samt att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas. Personen inkom i juli 2005 med en begäran om att anmälningsskyldigheten skulle begränsas på visst sätt. Säkerhetspolisen yttrade sig i ärendet. Regeringen avslag i augusti 2005 begäran.

Regeringen redovisar i skrivelsen även sin syn på utvecklingen av den internationella terrorismen.

Regeringen konstaterar i det sammanhanget att under perioden den 1 juli 2005 till den 30 juni 2006 har inga terroristattentat riktats specifikt mot Sverige. Risken för att terroristattentat ska komma att riktas direkt mot vårt land och våra intressen bedöms av Säkerhetspolisen för närvarande som begränsad. Däremot finns en generellt sett förhöjd risk för terroristattentat riktade mot vissa andra länders intressen i Sverige. Dessutom finns en risk för att Sverige används som bas för logistik och annan verksamhet som stödjer terrorism.

Skrivelsen innehåller också en beskrivning av Sveriges medverkan i det internationella arbetet för att motverka terrorism.

Skrivelsen har inte föranlett motionsrätt.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Upphävande av lagen om särskild utlänningskontroll

I motion Ju255 (v) yrkas att lagen om särskild utlänningskontroll ska upphävas. Motionärerna anser att lagen inte uppfyller vissa grundläggande rättssäkerhetskrav, såsom tvåpartsförfarande och offentlighet, samt att dess bestämmelser är diskriminerande mot utländska medborgare.

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 då dessa personer av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i landet.

Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen om särskild utlänningskontroll. En utlänning kan utvisas om det behövs 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 (1 §). Bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) om avvisning och utvisning ska dock tillämpas i första hand. En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen. Det finns också en möjlighet att ta en utlänning i förvar om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas och det samtidigt finns anledning att anta att utlännen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet eller om hans eller hennes identitet är oklar (8 §). Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen ska utvisas, ska den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten ska skjutas upp, inhibition (10 §). Myndigheten kan i sådant fall meddela bestämmelser om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt (11 §). Efter ett beslut om utvisning får den beslutande myndigheten även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning (19 och 20 §§). Ett beslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång ska frågan prövas av allmän domstol.

I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes år 1991 behandlade utskottet motionsyrkanden motsvarande det nu aktuella (bet. 1990/91:JuU29 s. 21 f.). Utskottet konstaterade då att bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är en del av utlänningslagstiftningen och att lagen inte innebär något avsteg från grundtankarna i denna lagstiftning. Särskilt påpekades att den svenska lagstiftningen – i överensstämmelse med folkrättens regler och internationell praxis – inte innefattar en ovillkorlig rätt för en utlänning vare sig att resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Utskottet fann vidare att en reglering av den natur som de aktuella bestämmelserna innefattar behövs. Det väsentligaste inslaget i regleringen var enligt utskottet möjligheterna att avlägsna presumtiva terrorister ur landet. Dessa möjligheter kan aldrig komma att beröra svenska medborgare med hänsyn till skyddsbestämmelserna i 2 kap. 7 § regeringsformen, som innebär att svenska medborgare åtnjuter ett absolut skydd mot att landsförvisas eller att hindras från att resa in i riket. Det var enligt utskottets mening inte heller rimligt att göra andra bestämmelser av terroristbekämpningskaraktär tillämpliga på svenska medborgare. Även dessa regler härleder sin legitimitet från det förhållandet att de berörda genom ett i vederbörlig ordning meddelat beslut har blivit utvisade ur landet men ändå tillåtits stanna kvar av asylrättsliga eller liknande skäl. Mot denna bakgrund kunde utskottet inte finna fog för påståendet att lagstiftningen skulle innebära en diskriminering av utländska medborgare. Dessutom måste enligt utskottet beaktas att regleringen dels enbart gäller ett helt ringa antal presumtiva terrorister, dels tjänar som skydd för inte minst invandrare och andra utländska medborgare som vistas här. Utskottet avstyrkte de då aktuella motionerna.

Den 31 mars 2006 infördes en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll avgörs av Migrationsverket i första instans. Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen. Överklagandet ska ges in till verket som skyndsamt ska överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen håller muntlig förhandling och yttrar sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna överlämnas därefter till regeringen för beslut. Om domstolen kommer fram till att det finns hinder mot verkställighet, är yttrandet i den delen bindande för regeringen (SFS 2005:720).

I motiven till införandet av den nya instans- och processordningen anförde regeringen som sin principiella mening att det av rättssäkerhetsskäl är väsentligt att processen i utlänningsärenden innehåller ett tvåparts-förfarande och att myndighets beslut ska kunna komma under domstols kontroll. Det borde enligt regeringen även finnas möjligheter till muntlig förhandling. Enligt regeringen krävdes dock en särskild lösning för ärenden med säkerhetsaspekter. Bedömningen avseende frågor med hänsyn till rikets säkerhet måste ankomma på regeringen att göra. I ärendet hos regeringen kan också komma fram uppgifter som inte varit tillgängliga för domstol, t.ex. att Säkerhetspolisen kan ha tillgång till underrättelseinforma-

tion från främmande stat som på grund av förbehåll från den främmande staten endast får lämnas till regeringen. Samtidigt måste de krav på effektiva rättsmedel och prövning i mer än en instans som ställs upp i olika svenska konventionsåtaganden tillgodoses (prop. 2004/05:170 s. 245 f.).

Utskottet delade, i yttrande till socialförsäkringsutskottet, regeringens bedömning om införandet av den nya instans- och processordningen (yttr. 2004/05:JuU1y s. 6).

Utskottet anser att det alljämt behövs särskilda bestämmelser som ger utrymme för att utvisa sådana utläningar som bedöms farliga med hänsyn till risken för terrorhandlingar. De fåtal tillfällen som lagen om särskild utlänningskontroll tillämpats visar att lagen används med stor restriktivitet. Den gällande ordningen utgör enligt utskottets mening en väl gjord avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju255 i nu behandlad del.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Upphävande av lagen om särskild utlänningskontroll, punkt 2 (v, mp)

av Mehmet Kaplan (mp) och Alice Åström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om upphävande av lagen om särskild utlänningskontroll. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:Ju255 yrkande 7.

Ställningstagande

Lagen om särskild utlänningskontroll är enligt vår mening en diskriminerande lagstiftning som bygger på ett misstänkliggörande av utländska medborgare. Om det finns misstankar om brottslig verksamhet kan rättsliga åtgärder vidtas även utan denna lag, precis som i de fall svenska medborgare misstänks för terroristbrott. Några särskilda möjligheter att utvisa utländska medborgare motsvarande dem i lagen om särskild utlänningskontroll behövs inte.

Lagen uppfyller inte heller de krav på rättssäkerhet som bör ställas vid ett utvisningsbeslut. Det ställs inga krav på konkreta brottsmisstankar, och även om en muntlig förhandling ska hållas i domstol och domstolen ska yttra sig, är det regeringen som ensam avgör ärendet. Detta innebär ett olämpligt sammanblandande av den verkställande och den dömande makten. Samtidigt saknas grundläggande rättssäkerhetskrav, såsom tvåpartsförfarande och offentlighet, i den instans där ärendet slutligen avgörs.

Lagen om särskild utlänningskontroll bör mot denna bakgrund avskaffas. Det får ankomma på regeringen att snarast återkomma med förslag till lagstiftning som tillgodoser vad vi här anfört.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2006/07:18 2006 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:Ju255 av Lars Ohly m.fl. (v):

7. Riksdagen beslutar att lagen om särskild utlänningskontroll ska avskaffas.