



2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2011/12:38). I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen samt för utvecklingen av den internationella terrorismen och för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism. Utskottet behandlar även en följdmotion samt ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2011.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna samt avslår motionerna.

I ärendet finns två reservationer (SD och V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Skrivelsen	5
Ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll och beslutande instans i säkerhetsärenden	5
Reservationer	8
1. Ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll, punkt 2 (SD)	8
2. Förvaltningsdomstolarna bör vara beslutande instans i alla säkerhetsärenden, punkt 3 (V)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen	10
Följdmotionen	10
Motion från allmänna motionstiden hösten 2011	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:38 till handlingarna.

2. **Ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll**

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ju3 av Kent Ekeroth (SD) yrkandena 1–4.

Reservation 1 (SD)

3. **Förvaltningsdomstolarna bör vara beslutande instans i alla säkerhetsärenden**

Riksdagen avslår motion

2011/12:Sf241 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 33.

Reservation 2 (V)

Stockholm den 2 februari 2012

På justitieutskottets vägnar

Johan Linander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeroth (SD), Carl-Oskar Bohlin (M), Mattias Jonsson (S), Roger Haddad (FP) och Marianne Berg (V).

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 över regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen lämnar en årlig skrivelse till riksdagen. I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2011/12:38).

Med anledning av skrivelsen har en motion väckts. Utskottet behandlar i detta sammanhang även ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2011.

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:38 till handlingarna.

Allmänt

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (skr. 2011/12:38). Skrivelsen omfattar perioden den 1 juli 2010 t.o.m. 30 juni 2011. Till grund för regeringens redogörelse ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (Ju2011/5083/L4).

I skrivelsen anger regeringen att den inte fattat något beslut med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella tidsperioden.

I skrivelsen redovisar regeringen även sin syn på den internationella terrorismen. Under det senaste året har indikationer på attentatsplanering mot mål i Sverige observerats, ett självmordsattentat har genomförts och svenska aktörer misstänks för att ha planerat attentat mot mål i Danmark. Regeringen anger att antalet allvarliga händelser under perioden bryter mot tidigare mönster. Regeringen konstaterar att det sammantagna terrorhotet mot Sverige under hösten 2010 reviderats från lågt till förhöjt, dvs. från två till tre på en femgradig skala.

Skrivelsen innehåller även en redogörelse för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll och beslutande instans i säkerhetsärenden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden bl.a. om att utvisning ska vara huvudregel för de personer som uppfyller de krav för utvisning som lagen föreskriver, att alla som dömts att utvisas ska registrera sina fingeravtryck, sitt dna och foto i en databas och att förvaltningsdomstolarna ska vara beslutande instans i samtliga säkerhetsärenden.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

Motionerna

I motion 2011/12:Ju3 (SD) yrkande 1 begärs det att utvisning ska vara huvudregel för de personer som uppfyller de krav för utvisning som lagen föreskriver. I samma motion, yrkande 2, begärs det att utvisningsdömda alltid ska hållas i förvar i Kriminalvårdens regi till dess att utvisning verkställs. Dessutom begär motionären i yrkande 3, samma motion, att alla som dömts att utvisas ska registrera sina fingeravtryck, sitt dna och foto i en databas mot vilken samtliga som söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller annat ska kontrolleras. Om en sökande finns med i denna databas ska personen omedelbart av- eller utvisas. I samma motion, yrkande 4, begär motionären att huvudregeln ska vara att utvisning ska dömas ut på livstid.

I motion 2011/12:Sf241 (V) yrkande 33 begärs det att förvaltningsdomstolarna ska vara beslutande instans i samtliga säkerhetsärenden. Som skäl anförs såväl den tidigare som den nuvarande regeringens bristfälliga hantering av utvisningsärenden samt att alla asylsökande enligt asylprocedurdirektivet garanteras rätt till domstolsprövning.

Utskottets ställningstagande

Särskilda bestämmelser som syftar till att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister att från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då dessa personer av asyrlättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här i landet. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118, bet. 1990/91:JuU20). I motion JuU3 begärs ändringar av lagen. Utskottet anser att bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är väl avvägda och avstyrker därför samtliga yrkanden i motion JuU3.

Vad gäller yrkandet om att förvaltningsdomstolarna ska bli beslutande instans i samtliga säkerhetsärenden anför utskottet följande. Utskottet lämnade under hösten 2009 ett yttrande till socialförsäkringsutskottet över regeringens proposition 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet samt motioner i de delar de berörde utskottets beredningsområde (yttr. 2009/10:JuU2y). I propositionen föreslog regeringen bl.a. att flertalet ärenden med säkerhetsaspekter ska kunna prövas av domstol på motsvarande sätt som andra utlänningsärenden. Riksdagen biföll propositionen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2010 (bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133). Genom lagändringarna skärptes kraven för att någon ska kunna utvisas med stöd av lagen om särskild

utlänningskontroll. Säkerhetsärenden ska numera handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Endast särskilt kvalificerade ärenden ska handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll där regeringen är överinstans.

Utskottet anförde i sitt yttrande till socialförsäkringsutskottet att möjligheten för den enskilde att få sin sak prövad av domstol i ärenden som rör myndighetsutövning utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i svensk rätt. Utskottet instämde därför i regeringens uppfattning att utgångspunkten måste vara att Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden i så stor utsträckning som möjligt ska kunna prövas av domstol. Utskottet konstaterade i yttrandet att lagen om särskild utlänningskontroll fram till den 30 juni 2008 hade tillämpats av regeringen vid 35 tillfällen sedan lagens tillkomst 1991 samt att det stora flertalet av fallen gällde ärenden där omprövning begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut. Regeringens föreslagna ändring innebär att rekvisiten för tillämpningen av lagen skärps, vilket leder till att utrymmet för att utvisa någon med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll begränsas. Med hänsyn till att undantaget från rätten till domstolsprövning enbart gällde en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten var särskilt kvalificerad, delade utskottet regeringens bedömning att förslaget var förenligt med gemenskapsrätten. Vidare konstaterade utskottet att en parlamentarisk kontroll över regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen lämnar en årlig skrivelse till riksdagen angående regeringens tillämpning av lagen. I samband med detta avstyrkte utskottet för sin del ett motionsyrkande om att förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll skulle avslås. I den aktuella motionen anfördes att lagen stred mot EG-rätten bl.a. eftersom asylsökande enligt asylprocedurdirektivet har en oinskränkt rätt till domstolsprövning, att det finns länder i EU där säkerhetsärenden handläggs på samma sätt som vanliga asylärenden och att regeringen visat brister i sin hantering av säkerhetsärenden. Utskottet avstyrkte även ett yrkande om att i princip alla ärenden ska avgöras av domstol.

Utskottet vidhåller sin ovan angivna uppfattning och anser för sin del att bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll om instansordningen är motiverade och väl avvägda. Utskottet avstyrker därmed motion 2011/12:Sf241 yrkande 33.

Reservationer

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

1. **Ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll, punkt 2 (SD)**

av Kent Ekeroth (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ju3 av Kent Ekeroth (SD) yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Jag ser allvaret i den situation som Sverige och Europa befinner sig i och vill därför att en översyn görs av lagen om särskild utlänningskontroll. Denna översyn ska göras i syfte att utvisning ska vara huvudregel för de personer som uppfyller de krav för utvisning som lagen ställer.

I lagen om särskild utlänningskontroll finns stöd för att hålla en person som är dömd att utvisas i förvar. Denna regel bör bli skarpare så att den utvisningsdömde som huvudregel alltid hålls i förvar till dess att utvisningen kan verkställas. Detta bör vara den naturliga gången, eftersom personer som döms till utvisning enligt nämnda lag döms för att de anses utgöra en risk för rikets säkerhet eller kan befaras medverka till terroristbrott. Hänsynstagande till att en person är under 18 år ska tas bort och personen ska alltid hållas i förvar i Kriminalvårdens regi. Vidare bör skrivelsen i lagen som säger att ”utvisningsbeslutet får inte verkställas under den tid ett uppehållstillstånd gäller” tas bort, och i stället ska ett eventuellt uppehållstillstånd, tillfälligt eller permanent, omedelbart upphävas. Ingen omprövning av utvisningsbeslutet ska därmed göras med anledning av att uppehållstillståndet går ut.

Undantaget i 24 § som anger att en utlännings ska undgå straff om denne flytt till Sverige med anledning av förföljelse ska tas bort. Har utlännings fått ett utvisningsbeslut ska denne också straffas om han eller hon uppehåller sig i Sverige.

Vidare bör alla som dömts att utvisas registrera sina fingeravtryck, sitt dna och foto i en databas mot vilken samtliga som söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller annat ska kontrolleras. Återfinns en

sökande i denna databas ska personen omedelbart av- eller utvisas. Detta är viktigt för att förhindra att tidigare utvisningsdömda på nytt försöker komma in i landet genom att t.ex. uppge en annan identitet.

2. Förvaltningsdomstolarna bör vara beslutande instans i alla säkerhetsärenden, punkt 3 (V)

av Marianne Berg (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Sf241 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 33.

Ställningstagande

Regeringen föreslog under hösten 2009 i proposition 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet att Säkerhetspolisen – utan möjlighet till överprövning – ska besluta om en asylsökande ska ha rätt till domstolsprövning eller om ärendet ska anses som ett kvalificerat säkerhetsärende och därmed avgöras av regeringen som sista instans. Den föreslagna lagändringen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2010.

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

Även den tidigare regeringens samt den nuvarande regeringens handläggning av uppmärksammade säkerhetsärenden visar att det är nödvändigt att rätten till prövning i domstol gäller också i alla säkerhetsärenden.

Vidare garanteras alla asylsökande enligt asylprocedurdirektivet ett effektivt rättsmedel inför domstol. Denna rätt saknar undantag och även den vars ärende är klassificerat som ett säkerhetsärende har rätt till domstolsprövning.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om en sådan ändring i lagen om särskild utlänningskontroll att beslutanderätten om utvisning i samtliga s.k. säkerhetsärenden ska ligga hos förvaltningsdomstolarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:38 2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll .

Följdmotionen

2011/12:Ju3 av Kent Ekeröth (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utvisning ska vara huvudregel för de personer som uppfyller de krav för utvisning som lagen föreskriver.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utvisningsdömda alltid ska hållas i förvar i Kriminalvårdens regi till dess att utvisning verkställs.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att alla som döms till utvisning ska registrera fingeravtryck, dna och foto i en databas mot vilken samtliga som i Sverige söker uppehållstillstånd, medborgarskap, asyl eller annat ska kontrolleras; återfinns en sökande i denna databas ska personen omedelbart av- eller utvisas.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att huvudregeln ska vara att utvisning utdöms på livstid.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:Sf241 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

33. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll så att förvaltningsdomstolarna blir beslutande instans i samtliga säkerhetsärenden.