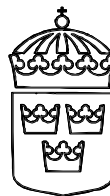


Kommittédirektiv



Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

**Dir.
2018:89**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. 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 (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) och som är viktiga för myndighetens arbete med ärenden om utlänningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot. Utredaren ska därutöver bedöma hur kontrollen av personer som ansetts utgöra ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar i de olika regelverken.

Uppdraget ska, i den del som avser uppdraget att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och i övrigt senast den 31 mars 2020.

Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Gällande regelverk

I arbetet med att upptäcka potentiella säkerhetshot i migrationen till Sverige samverkar Migrationsverket och Säkerhetspolisen nära. En viktig del i denna samverkan är att Säkerhetspolisen är remissinstans till Migrationsverket i utlänningsärenden. Om Säkerhetspolisen, utifrån vad som är känt om en utlännings bakgrund m.m., befarar att utlänningen kan komma att utgöra ett säkerhetshot genomförs en utredning. Därefter lämnas ett yttrande till Migrationsverket som beslutar i ärendet. Exempel på säkerhetsskäl är kopplingar till olovlig underrättelseverksamhet eller terrorism. De ärenden som kräver utredning rör ofta terrorism. Dessa s.k. säkerhetsärenden handläggs i dag enligt både utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Därutöver handläggs säkerhetsärenden även enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § utlänningslagen som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet motsätter sig t.ex. att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas. Ärendena kan röra internationell terrorism, flyktingspionage, personer i exil från störtade diktaturer eller ärenden som har betydelse för Sveriges relationer med andra länder. Vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för Sveriges säkerhet. Det handlar i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för ett allvarligt hot t.ex. ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till internationell terrorism. Dessa kvalificerade säkerhetsärenden handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt lagen ska en utlänning kunna 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 han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Behovet av en utredning

Säkerhetspolisen och Migrationsverket har inom ramen för sin samverkan identifierat ett behov av att ändra eller förtydliga vissa bestämmelser i utlänningslagstiftningen för att denna ska bli mer effektiv. Säkerhetspolisen har därefter i en skrivelse till regeringen (Ju2017/02733/L7) lämnat förslag på lämpliga ändringar. Vad gäller lagen om särskild utlänningskontroll har Säkerhetspolisen anfört att myndigheten uppfattar lagen som otydlig och svårtolkad och att detta leder till tillämpnings-svårigheter i det dagliga arbetet. Behovet av förtydliganden och förändringar är enligt Säkerhetspolisen så stort att myndigheten därför begär om att hela lagen ses över. 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, till exempel genom elektronisk övervakning som ett komplement till dagens verktyg. Riksdagen beslutade också den 15 februari 2018 ett tillkännagivande till regeringen om att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än vad som sker i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161).

En mer överblickbar och tydlig lagstiftning ökar rättssäkerheten och ger bättre förutsättningar för Säkerhetspolisen att lösa sitt uppdrag att förhindra hot mot Sveriges säkerhet. Det står klart att det finns ett behov av en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll och ett behov av att utreda

hur kontrollen av personer som har bedömts utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas, till exempel genom elektronisk övervakning som ett komplement till dagens verktyg. Det finns också ett behov av att se över de bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen där Säkerhetspolisen pekat på ett behov av förändringar och förtydliganden.

Uppdraget att se över lagen om särskild utlänningskontroll

Varje år handläggs ett relativt begränsat antal ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ärendena har dock stor betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen uttrycker i sin begäran att lagen är otydlig och svårtolkad vilket gör den svår att tillämpa, en bedömning som regeringen delar. Med hänsyn till frågornas vikt för Sveriges säkerhet och att det rör sig om åtgärder som är ingripande för den enskilde är det mycket angeläget att lagstiftningen är tydlig och ändamålsenlig.

Utredaren ska mot denna bakgrund göra en systematisk översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Utgångspunkten för översynen är att innehållet i lagen, utöver de frågor som särskilt pekas på nedan, ska bestå men att lagen får en tydlig struktur som blir lätt att tillämpa. T.ex. bör det övervägas om hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar ska undvikas och dessa bestämmelser i stället samlas i lagen om särskild utlänningskontroll. Utredaren är dock fri att föreslå även ändringar i sak som han eller hon anser lämpliga vid en avvägning mellan behovet av ett effektivt och ändamålsenligt regelverk och skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är en grundläggande utgångspunkt att internationell rätt, inklusive de mänskliga rättigheterna, internationell flyktingrätt och humanitär rätt, ska respekteras.

Ambitionen ska vara att åstadkomma en långsiktigt hållbar lagstiftning som medger framtida förändringar utan att överskådligheten minskar. Utredaren ska därutöver särskilt utreda de frågor som redogörs för nedan.

Bör lagen om särskild utlänningskontroll kunna tillämpas i fler fall än i dag?

En utlänning får utvisas ur landet enligt lagen om särskild utlänningskontroll om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens 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. Sedan lagen om särskild utlänningskontroll infördes har den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet utvidgats allteftersom, 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 utlänning 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, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tidsgränserna för verkställighetsförvar är för snäva

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 kan 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 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.

Även när en utlänning ska utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan det finnas anledning att hålla utlänningen 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 riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas. I en sådan situation ska inhibition meddelas 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.

Regeringen har beslutat propositionen Moderna och rätts-säkra regler för att hålla utlänningar i förvar (prop. 2017/18:284). I propositionen föreslås att kravet på synnerliga skäl ska tas bort och att prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar i stället ska göras med beaktande av proportionalitetsprincipen. I propositionen anförs att samma tidsfrister som gäller för hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt utlänningslagen bör gälla för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll i avvaktan på den nu aktuella utredningen.

Det finns, som Säkerhetspolisen påpekat, anledning att se över även dessa bestämmelser eftersom det är angeläget att sådana personer kan hållas i förvar inför verkställigheten. De

bestämmelser i utlänningslagen som det hänvisas till i lagen om särskild utlänningskontroll har utformats i enlighet med gällande EU-direktiv på området. Vid de senaste ändringarna av bestämmelserna valde man för svensk del att sätta en snävare tidsgräns än vad EU-regelverket medger (prop. 2011/12:60 s. 75). Man valde också att låta motsvarande tidsgränser gälla för personer som tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll, utan att närmare analysera frågan. Mot bakgrund av vad som anförts om behovet av att hålla utlänningar som fått ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll i förvar inför verkställigheten, bör det analyseras om det är proportionerligt och förenligt med gällande EU-direktiv att förlänga tidsgränsen för verkställighetsförvar i sådana ärenden. Ett alternativ som bör övervägas är möjligheten att undanta ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll från de aktuella tidsgränserna på samma sätt som i dag gäller för utlänningar som allmän domstol utvisat på grund av brott.

Det bör dessutom övervägas om den omständigheten att en utlänning utgör ett säkerhetshot eller att det finns risk för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra skäl för fortsatt verkställighetsförvar efter tre månader i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

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,
- analysera och ta ställning till om den omständigheten att en utlänning utgör ett säkerhetshot eller att det finns risk för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra ett skäl för fortsatt verkställighetsförvar efter tre månader, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningssplikt bör införas

När Säkerhetspolisen arbetar med verkställighet av ett utvisningsbeslut kan det inträffa att myndigheten får information som gör att den bedömer att det föreligger praktiska verkställighetshinder. I vissa fall finns det då inte längre förutsättningar för förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen eftersom det inte längre kan anses vara fråga om att förbereda eller genomföra en verkställighet. Ett förvarsbeslut på den grunden måste därmed omedelbart upphävas. Beslutande myndighet ska då, efter underrättelse från Säkerhetspolisen, besluta om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det finns också möjlighet att fatta beslut om anmälningssplikt, dvs. en skyldighet för utlänningen att regelbundet anmäla sig hos Polismyndigheten, och tvångsmedel i spaningssyfte. När regeringen är beslutande myndighet kan det uppstå en tidslucka från det att Säkerhetspolisen häver ett beslut om förvar till dess att regeringen hunnit fatta beslut. Det kan alltså hända att en utlänning som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot försätts på fri fot utan att det finns några möjligheter till övervakning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Säkerhetspolisen har föreslagit att det införs en möjlighet för ansvarigt statsråd att interimistiskt fatta beslut om anmälningssplikt eller att Säkerhetspolisen ges rätt att fatta sådant beslut och att detta beslut sedan anmäls till regeringen som snarast prövar om åtgärden ska bestå. Det sistnämnda förslaget liknar vad som i dag gäller för förvar och uppsikt enligt 8 och 9 §§ lagen om särskild utlänningskontroll, vid inledningen av ett ärende enligt lagen. Regeringen delar bedömningen att det finns behov av en sådan möjlighet, vilket dock måste vägas mot det intrång förfarandet skulle innebära för enskildas fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- utifrån en avvägning mellan behovet av skydd för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter föreslå en möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningssplikt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tvångsmedel vid beslut om utvisning på grund av hänsyn till rikets säkerhet

Om ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll grundas på 1 § 2, dvs. att det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott, får enligt 11 § den myndighet som beslutar om utvisning också bestämma att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel i 19–22 §§ ska tillämpas på utlänningen. Detsamma gäller enligt 11 a § om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen, eller utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 1 § 2. Det är då Migrationsverket som får besluta om tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna.

Säkerhetspolisen anser att det bör utredas om tvångsmedel även bör kunna tillämpas i fall då en utlänning meddelats ett utvisningsbeslut av hänsyn till rikets säkerhet enligt 1 § 1. Det är rimligt att överväga detta.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tvångsmedel även bör kunna tillämpas i fall då en utlänning meddelats ett utvisningsbeslut på grund av hänsyn till rikets säkerhet enligt 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll,
- analysera och ta ställning till om tvångsmedel bör kunna tillämpas i fall då ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Återkallelse av uppehållstillstånd vid säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism

Upphållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen återkallas för en utlänning som har rest in i Sverige om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land.

När en ansökan om uppehållstillstånd remitteras från Migrationsverket till Säkerhetspolisen finns inledningsvis ofta begränsat med information om utlänningen. Det kan därför vara svårt för Säkerhetspolisen att i ett tidigt skede bedöma risken för att en person är eller kan komma att bli ett säkerhetshot. Alla ärenden remitteras inte heller till Säkerhetspolisen. I de fall säkerhetshot uppdagas först efter att ett uppehållstillstånd har beviljats är det väsentligt att kunna återkalla ett uppehållstillstånd. Det kan handla om att det kommer fram information om utlänningens tidigare verksamhet eller att utlänningen nu bedriver säkerhetshotande verksamhet i landet. De gärningar som i dag ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd omfattar vissa men inte alla former av verksamhet som kan innebära fara för rikets säkerhet. Det kan därför finnas skäl att utvidga möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd till att även gälla säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Detta gäller oavsett i vilket land verksamheten bedrivs.

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen inte återkallas om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Enligt Säkerhetspolisen tar ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet lång tid att upptäcka och utreda eftersom sådan verksamhet ofta byggs upp och bedrivs långsiktigt. De tidsfrister som gäller i dag kan därför innebära att det inte längre finns möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när ärendet väl är utrett. Det bör mot den bakgrunden utredas om

tidsfristen bör förlängas. Det kan också finnas skäl att införa en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när tidsfristen har passerats, om det finns synnerliga skäl för det. Detta bör dock vägas mot de konsekvenser det kan innebära för den enskilde att få sitt uppehållstillstånd återkallat efter lång tid.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om ett uppehållstillstånd bör kunna återkallas på grund av säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism, oavsett i vilket land verksamheten bedrivs,
- analysera och ta ställning till om tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 första stycket 3 utlänningslagen bör förlängas och om det i vissa fall bör vara möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd trots att tidsfristen har passerats, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undantag från passkravet i säkerhetsärenden

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt med vissa undantag ha ett pass (2 kap. 1 § utlänningslagen). Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling från sitt hemland kan Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § utlänningslagen utfärda ett främlingspass. Främlingspass är en resehandling som gäller som pass i de flesta länder. Det får förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde, antingen då det utfärdas eller senare.

Säkerhetspolisen har i sin skrivelse framhållit att det är viktigt att personer som bedömts utgöra eller kan komma att utgöra ett säkerhetshot inte ges möjlighet att resa omkring. Myndigheten har särskilt pekat på att ett utvisningsbeslut som grundar sig på säkerhetsskäl många gånger inte kan verkställas till följd av hinder enligt 12 kap. utlänningslagen. I sådana fall kan utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Om utlänningen saknar pass utfärdar Migrationsverket då ett främlingspass eftersom det krävs för att

kunna bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se t.ex. MIG 2007:30).

Det är rimligt att personer som förekommer i säkerhetsärenden i vissa fall kan hindras från att resa utanför Sverige. Säkerhetspolisen har föreslagit att det ska införas en möjlighet att göra undantag från passkravet i säkerhetsärenden, för att begränsa möjligheten för dessa personer att resa omkring. Ett annat alternativ, för att uppnå samma syfte, kan vara att begränsa giltighetsområdet för sådana främlingspass som utfärdas i säkerhetsärenden till att enbart gälla för vistelse i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om personer som förekommer i säkerhetsärenden i vissa fall bör undantas från passkravet eller hindras från att inneha ett pass som innebär att de kan resa utan begränsning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör ärenden om främlingspass kunna utgöra säkerhetsärenden?

I utlänningslagen (1 kap. 7 §) anges vilka ärenden som definieras som säkerhetsärenden. Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar t.ex. att en utlänning inte ska beviljas resedokument. Däremot omfattas inte ärenden om främlingspass av definitionen. Ett främlingspass är en resehandling som ger en utlänning motsvarande rätt som ett resedokument för resa utanför Sverige. Det finns i dag ingen möjlighet att återkalla ett främlingspass eller kräva att det återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Som Säkerhetspolisen föreslår i sin framställan kan det finnas skäl att överväga om bestämmelsen om säkerhetsärenden även bör omfatta främlingspass, om sådana pass bör kunna återkallas eller återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet och om besluten ska kunna överklagas av Säkerhetspolisen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om

- ärenden om främlingspass bör kunna vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen,
- främlingspass bör kunna återkallas eller återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet,
- om sådana beslut bör kunna överklagas av Säkerhetspolisen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ansvar för verkställighet i säkerhetsärenden som avser brottsutvisade och i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Säkerhetspolisen är enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen verkställande myndighet i säkerhetsärenden och Polismyndigheten är verkställande myndighet i ärenden om utvisning på grund av brott. Utöver ansvaret för verkställigheten av själva avlägsnande-beslutet blir verkställande myndighet även handläggande och beslutande i fråga om uppsikt och förvar. Frågan om vilken myndighet som ska vara verkställande myndighet när ett ärende om utvisning på grund av brott samtidigt utgör ett säkerhetsärende är inte reglerad och bör tydliggöras. Att Polismyndigheten har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för verkställighet talar för att Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet avseende brottsutvisade även i säkerhetsärenden.

Av 13 § lagen om särskild utlänningskontroll följer att Säkerhetspolisen ska svara för verkställigheten av beslut om utvisning enligt lagen. Den beslutande myndigheten får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Det finns skäl att se över och tydligare ange vilken eller vilka myndigheter som ska kunna ansvara för verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilken myndighet som ska vara verkställande myndighet i ärenden om utvisning på grund av brott som också är säkerhetsärenden,

- analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som ska kunna ansvara för verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Uppehållstillstånd ska ges till bl.a. make, sambo och barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, 5 kap. 3 § utlänningslagen. Enligt 5 kap. 17 a § får uppehållstillstånd för en sådan familjemedlem vägras i en rad olika situationer, bl.a. om den anhörige utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Någon uttrycklig möjlighet att vägra uppehållstillstånd med hänvisning till rikets säkerhet finns inte enligt bestämmelsen. För anknytningar som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen, såsom blivande sambor och nära anhöriga med hushållsgemenskap, är bestämmelsen utformad på så sätt att uppehållstillstånd får beviljas under vissa förutsättningar. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om i vilka situationer ett uppehållstillstånd inte ska beviljas. Det är dock inte alltid rimligt att bevilja uppehållstillstånd. I den juridiska doktrinen har exempelvis hot mot rikets säkerhet anförts som skäl för att inte bevilja uppehållstillstånd i dessa fall (se t.ex. lagkommentaren till 5 kap. 3 a § utlänningslagen, Sandesjö m.fl.).

Enligt Säkerhetspolisen har personer som omfattas av myndighetens kontraterroruppföljning vid flera tillfällen använt ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer i Sverige som en väg in i Schengenområdet. Det är alltså viktigt att det sker en noggrann utredning av anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd. Som Säkerhetspolisen påpekar kan det finnas skäl att uttryckligen ange i lagtexten att uppehållstillstånd på grund av anknytning kan vägras på grund av skäl som rör rikets säkerhet. En sådan ändring av lagtexten kan tjäna som en viktig signal om behovet av att noggrant utreda eventuella säkerhetshot även i denna ärendetyp. Eftersom det i dag inte finns någon uttrycklig bestämmelse om när uppehållstillstånd ska beviljas enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen

bör det dock beaktas att en ändring av den bestämmelsen kan komma att påverka reglernas nuvarande systematik och medföra behov av följdändringar.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en uttrycklig lagregel bör införas med innebörden att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vägras om den anhöriga utgör ett hot mot rikets säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undantag från kravet på arbetstillstånd i säkerhetsärenden

En utlänning som ska arbeta i Sverige ska ha ett arbetstillstånd. Om utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd behövs dock inte ett arbetstillstånd. Även andra undantag finns. Av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen framgår att den som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skyddsskäl såsom flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, med vissa undantag, inte behöver ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige under asylprocessen.

Det är problematiskt att en utlänning som bedömts utgöra ett säkerhetshot och som fått ett beslut om utvisning som inte kan verkställas stärker sin etablering i Sverige genom att arbeta. Detta kan försvåra en framtida verkställighet av utvisningsbeslutet och kan även innebära ett ekonomiskt stöd till utlänningens säkerhetshotande verksamhet. Det bör därför övervägas om kravet på arbetstillstånd bör upprätthållas i ärenden som handläggs enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera om och, om det bedöms lämpligt, föreslå att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen inte ska gälla i säkerhetsärenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga hur kontrollen av personer som bedömts utgöra ett säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas

Det är angeläget att Säkerhetspolisen har effektiva verktyg för att kunna vidta lämpliga åtgärder för att följa upp individer som har bedömts utgöra ett säkerhetshot men av olika anledningar stannar kvar i Sverige.

När verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte kan genomföras kan utlännningen ställas under anmälningssplikt. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § 2, dvs. det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott, finns också möjlighet att besluta om tvångsmedel i spaningssyfte. Detsamma gäller enligt 11 a § lagen om särskild utlänningskontroll om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och utlännningen har bedömts utgöra en risk för rikets säkerhet eller det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott.

Regeringen anser att det finns skäl att överväga om och hur kontrollen av utlännningar som bedömts utgöra säkerhetshot kan moderniseras och underlättas. Detta är också i enlighet med överenskommelsen om åtgärder mot terrorism, enligt vilken det ska utredas hur kontrollen av personer som har bedömts utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas. Ett exempel som nämns är elektronisk övervakning med fotboja som ett komplement till dagens verktyg. Elektronisk övervakning skulle t.ex. kunna användas ensamt eller kombinerat med anmälningssplikt för att ha viss kontroll över en utlänningsperson som fått ett beslut om utvisning i ett säkerhetsärende, men där det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Utökade möjligheter till övervakning och kontroll av personer som är föremål för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll eller som utgör säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, skulle innebära ett ökat skydd för Sveriges säkerhet men också innebära ett större ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Erfarenheter av detta kan finnas att inhämta från andra länder. Eventuellt utökade

möjligheter till övervakning och kontroll måste analyseras noga utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser och vara i enlighet med gällande bestämmelser för att få begränsa sådana fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och nyttan av en förstärkt kontroll av personer som bedömts utgöra säkerhetshot, t.ex. genom elektronisk övervakning,
- väga resultatet av den analysen mot det intrång i enskildas fri- och rättigheter samt andra eventuella konsekvenser en sådan förstärkt kontroll skulle innebära, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Om förslagen har ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om det löpande arbetet.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen, ska detta motiveras.

Uppdraget ska, i den del som avser uppdraget att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och i övrigt senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)