

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten välkomnar den översyn som har gjorts och anser att betänkandet presenterar ett lagförslag med ett enklare och tydligare regelverk som är mer anpassat efter dagens krav på kontroll av utlänningar som utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Det är positivt att det i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar införs ett allmänt krav på skyndsamhet och en generell proportionalitetsbestämmelse.

Vi tillstyrker att de situationer i vilka tvångsmedel kan användas utökas och att fler tvångsmedel, även hemliga, kan användas. Mot bakgrund av förslaget att Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att omhänderta och kopiera elektronisk kommunikationsutrustning utan att enskild har möjlighet till rättslig prövning av beslutet anser vi emellertid att frågan om alternativa granskningsmöjligheter av dessa beslut bör övervägas.

Den generella revidering och skärpning av straffskalor för brott mot lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ställer sig Åklagarmyndigheten i stort bakom. Vi ser dock gärna att det fortsatta lagstiftningsarbetet prövar möjligheten att mer nyanserat anpassa straffskalorna till de olika brottstypernas generella straffvärde.

Vad gäller regeln om åtalsmedgivande bör Säkerhetspolisens ansvar för att förmedla information till Åklagarmyndigheten i de fall där detta kan bli aktuellt, tydliggöras, antingen i författningstext eller i lagkommentaren.

Slutligen delar Åklagarmyndigheten utredningens slutsats att ett system med elektronisk fotboja inte bör införas.

Tvångsmedel ska få användas oavsett utvisningsgrund (10.5.3)

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom förslaget att tvångsmedel enligt den föreslagna lagen ska få användas oavsett grund för utvisning. Det synes saknas sakliga skäl till den nuvarande regleringen som endast tillåter användandet av tvångsmedel i de fall då ett utvisningsbeslut grundas på att det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Vilka tvångsmedel bör få användas? (10.5.4)

Åklagarmyndigheten tillstyrker att användandet av tvångsmedel utökas med en möjlighet till hemlig kameraövervakning. Vår erfarenhet av det tvångsmedlet är att det ger tillgång till kontroll av miljöer som annars kan vara svåra att rent fysiskt överblicka. Det är dessutom ett effektivt tvångsmedel som frigör personal som annars behövt ägna sig åt fysisk spaning. Hemlig kameraövervakning har också något av en särställning gentemot hemlig avlyssning, hemlig övervakning och hemlig dataavläsning. De tre senare tvångsmedlen är knutna till någon form av elektronisk kommunikationsutrustning, oftast en mobiltelefon. Användandet av hemliga tvångsmedel i utvisningssituationer skiljer sig från användandet i brottsutredningar, eftersom en utlänning alltid känner till att han eller hon har meddelats ett utvisningsbeslut och därmed regelmässigt har skäl att misstänka att någon typ av övervakning kommer att ske. Det ökar risken för att en utlänning med ont uppsåt medvetet lämnar mobiltelefonen hemma, använder krypterade applikationer eller helt enkelt stänger av utrustningen för att försvåra en kontroll. Hemlig kameraövervakning är svårare för en utlänning att undvika och blir därmed ett viktigt hjälpmedel i att kontrollera utlänningens förhållanden.

Hemlig kameraövervakning (10.5.11)

Vi anser att den särreglering som utredningen föreslår vad gäller vilka platser som kan övervakas framstår som väl avvägd och ändamålsenlig. Mot bakgrund av att den föreslagna lagen kommer att använda sig av ett annat platsbegrepp än de etablerade reglerna i RB 27 kap., är det viktigt att i så lång utsträckning som möjligt ge anvisningar kring hur platsbegreppet bör uppfattas, för att säkerställa en förutsebar och rättssäker tillämpning.

Undersökning av kommunikationsutrustning (10.5.15)

Utredningen föreslår att en enskild polisman vid Säkerhetspolisen tillfälligt ska kunna omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis en mobiltelefon, som påträffas i samband med en husrannsakan, en kroppsbesiktning eller en kroppsvisitation. Under den tid som föremålet är omhändertaget får innehållet kopieras.

Det är uppenbart att dessa åtgärder är ingripande och integritetskänsliga. Mot bakgrund av de alldeles speciella omständigheter som föreligger vid tillämpning av lagen, omständigheter som motiverat omfattande rätt till hemliga tvångsmedel, framstår det dock som rimligt att intresset av att kunna nå värdefull information får ges företräde.

Liksom beträffande andra tvångsmedel är dessa verktyg underkastade kravet på proportionalitet. Det är inte helt lätt att förutse vilka begränsningar som följer av det kravet. I många fall torde det exempelvis vid en husrannsakan i utlänningens bostad kunna anträffas ett antal mobiltelefoner, läsplattor, bärbara datorer m.m. och där det kan antas att flera av dessa uteslutande hanteras av andra som bor på adressen än den aktuella utlänningen. Vare sig utlänningen är närvarande eller på annat sätt medverkar vid husrannsakan får man anta att alla dessa apparater utan mer ingående överväganden på plats kommer att omhändertas och att innehållet kopieras.

En situation som den beskrivna åskådliggör också det problem som ligger i att tvångsmedlet inte kan bli föremål för sedvanlig rättslig prövning, varken på begäran av utlänningen eller på begäran av tredje man som reser invändningar. Men det är naturligtvis ingen lösning att låta tvångsmedlet fortgå under längre tid än nödvändigt bara för att skapa ett tidsmässigt utrymme för att pröva tvångsmedlets bestånd.

Avsaknaden av en ordinarie möjlighet till rättslig prövning gör att det inte kommer att bildas någon praxis på området. Det gör det angeläget att de instrument för efterhandskontroll som finns, inte minst Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, får till uppgift att särskilt granska tillämpningen av detta tvångsmedel.

Handläggningen i allmän domstol (11.3.3)

I utredningen har det förts fram tankar om att åklagare skulle kunna företräda det allmänna vid handläggningen i allmän domstol av frågor om särskild kontroll av vissa utlänningar. Åklagarmyndigheten tillbakavisar en sådan ordning då det skulle strida mot grundläggande rollfördelning på området om åklagare skulle föra det allmännas talan i en process som är helt skild från ett straffrättsligt förfarande. Utredningen föreslår att Säkerhetspolisen även i fortsättningen bör företräda det allmänna, en uppfattning som alltså Åklagarmyndigheten delar.

Överskottsinformation (11.3.7)

Vad gäller hanteringen av överskottsinformation diskuteras det i betänkandet huruvida det bör vara åklagare som beslutar om användandet av den typen av information. Det görs en referens till Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61) och de argument som förs fram där. Här vill Åklagarmyndigheten understryka skillnaden mellan att hantera information som inhämtats med syfte att utreda eller förhindra ett konkret brott eller brottslig verksamhet och att hantera information som inhämtats med syfte att användas inom Säkerhetspolisens verksamhet. Utredningens förslag att det även fortsättningsvis bör vara Säkerhetspolisens uppgift att besluta om användning av överskottsinformation tillstyrks. Åklagarmyndigheten har, precis som utredningen påtalar, begränsad möjlighet att kunna bedöma värdet av överskottsinformation inom ramen för lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och bör inte heller verka utanför det straffrättsliga området.

Straffansvar (14.1)

Åklagarmyndigheten välkomnar en revidering och skärpning av straffskalorna för brott mot lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Vi delar också utredningens uppfattning att de allvarligaste brotten utgörs av de fall där utlänningen trots ett återreseförbud återvänder till Sverige och de fall där någon hjälper en utlänning som utvisats att återvända till Sverige. Åklagarmyndigheten vill dock göra följande påpekanden.

Den som hjälper en utlänning att olovligen komma in i Sverige döms för människosmuggling till fängelse i högst två år enligt 20 kap. 8 § utlänningslagen. Samma straffskala föreslås alltså att gälla för den som hjälper

en utlänning som utvisats ur Sverige på grund av att denne ansetts vara ett allvarligt samhällshot att återvända till riket. Det framstår som oproportionerligt. Rimligtvis bör straffskalan för att hjälpa en samhällsfarlig person att återvända till Sverige vara högre än för att hjälpa en person till Sverige som kan ha behjärtansvärda skäl för att vara här. Vi ställer oss också något tveksamma till förslaget att straffskalan för de utlänningar som utvisats och som trots återreseförbud befinner sig i Sverige även fortsättningsvis ska innehålla böter, mot bakgrund av just de skäl som utredningen anför för att skärpa påföljderna generellt. Det exempel som utredningen använder sig av för att illustrera en situation där böter kan komma ifråga, nämligen att en utlänning stannat kvar några dagar utöver vad ett besökstillstånd medgett, bjuder dessutom in till bevissvårigheter vad gäller hur länge utlänningen haft avsikt att stanna när han eller hon upptäcks.

Sammanfattningsvis kan sägas att ett flertal brott föreslås få en straffskala där maxstraffet är två års fängelse, trots att de kriminaliserade gärningstyperna enligt Åklagarmyndighetens mening skiljer sig åt i svårighetsgrad om man ställer dem mot varandra. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör frågorna ses över ytterligare, med utgångspunkten att de mest straffvärda gärningstyperna bör ha en straffskala som skiljer sig från de övriga.

Åtalsprövning och åtalsmedgivande (14.2)

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot förslaget att regeln om åtalsprövning i nuvarande lagen om särskild utlänningskontroll förs över till den nya lagen mer än att det möjligtvis kan verka något motsägningsfullt att behålla regeln mot bakgrund av den strängare syn som utredningen ger uttryck för.

När det gäller regeln om åtalsmedgivande har Åklagarmyndigheten följande synpunkter. Det syfte som utredningen anger med regeln, nämligen att regeringen inte ska behöva ta hänsyn till att det kan finnas väckta åtal mot utlänningen som bör hanteras innan han eller hon lämnar landet, framstår som rimligt. Även argumentet att kravet på åtalsmedgivande ger regeringen full handlingsfrihet kan Åklagarmyndigheten ställa sig bakom. För att åtalsmedgivande ska fungera på ett tillfredsställande sätt och för att undvika situationer där omfattande utredningsresurser lagts ned på att utreda ett allvarligt brott som sedan inte kan leda till ett åtal för att den misstänkte har ett utvisningsärende anhängiggjort hos regeringen, är det emellertid mycket viktigt att Säkerhetspolisen uppmärksammar förundersökningsledaren på kravet på

åtalsmedgivande. Säkerhetspolisen är den enda myndigheten som kan känna till både att det pågår en förundersökning och att den misstänkte är föremål för en utvisningsprocess. I betänkandet anges att Säkerhetspolisen ”bör därför kontrollera om det finns sådana misstankar och i förekommande fall uppmärksamma åklagaren på kravet på åtalsmedgivande, om sekretess inte hindrar det” (s 554). Det sägs dock inte något om en sådan kontrollskyldighet i författningskommentaren. Inte heller finns det något skrivet kring i vilka situationer sekretess kan förhindra Säkerhetspolisen att underrätta Åklagarmyndigheten om kravet på åtalsmedgivande. Sammantaget kan detta öka risken för att informationen inte kommuniceras med Åklagarmyndigheten. En typ av ärenden där den här situationen torde kunna uppstå är förundersökningar om krigsbrott. I dessa ärenden behöver åklagaren regelmässigt inhämta åtalstillstånd från regeringen enligt 2 kap. brottsbalken. Det får då förutsättas att regeringen samordnar bedömningen av åtalstillstånd och åtalsmedgivande i förekommande fall.

Elektronisk övervakning bör inte införas (16.5)

Utredningen har gjort en noggrann genomgång av för- och nackdelar med ett system med elektronisk övervakning och kommit fram till att ett sådant system inte bör införas. Åklagarmyndigheten delar den uppfattningen, inte minst mot bakgrund av att den föreslagna lagen ger utökade möjligheter att lokalisera var utlänningen befinner sig genom användandet av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i realtid, anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett visst område. Det är också svårt att se att utlänningen kommer att vara medgörlig till att bära den tekniska utrustningen.

**Utformningen av en eventuell reglering avseende elektronisk övervakning
(16.6)**

För det fall att det beslutas att elektronisk övervakning ändå ska införas, har Åklagarmyndigheten ingen erinran mot det förslag till tidsbegränsad lag som utredningen lagt fram.

Detta yttrande har beslutats av vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Isabelle Bjursten. I beredningen av ärendet har överåklagaren Lennart Guné deltagit. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Katarina Johansson Welin

Isabelle Bjursten

Kopia till

Kommunikationsavdelningen
Rättsavdelningen
Biblioteket
Lotta Myrén, chefssekreterare