

Juridiska fakultetsstyrelsen
My Bergius, postdoktor
Karol Nowak, universitetslektor

Remiss: Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114)

Ju2025/02614

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av postdoktor My Bergius och universitetslektor Karol Nowak.

Bakgrund och allmänna synpunkter

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Syftet har varit att säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och ändamålsenligt.

När det gäller utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot har utredningen bland annat haft i uppdrag att ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas och föreslå längre förvarstider, överväga om elektronisk övervakning bör vara möjligt vid uppsikt, föreslå utökade möjligheter att använda tvångsmedel, analysera rättsliga förutsättningar för att besluta om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Vidare ingick i uppdraget att lämna förslag som innebär ökade möjligheter att tillämpa LSU även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet och, att i syfte att stärka skyddet mot utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella

nätverk, ta ställning till hur sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas utan att personen har dömts för brott. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att omfatta frågan om frysning av tillgångar som ett komplement till de åtgärder som kan vidtas när det gäller utlännningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet.

Inledningsvis kan konstateras att förslagen är omfattande, spänner över flera rättsområden samt till sina slutsatser bitvis kringgärdats genom direktiv. Omfattningen innebär också generella svårigheter vad gäller koherens och konsekvensöversikt för, i vissa fall, såväl individ som för riket. Utredningen har förvisso på ett förtjänstfullt sätt fullgjort uppdraget dock har mängden föreslagna ändringar inneburit att förslagen ibland blivit svåröverskådliga sinsemellan men även i förhållande till andra parallellt pågående utredningar.

Till ovan kan fogas att hotbilden ofta är generellt angiven. Det ligger i sakens natur att det sannolikt inte är möjligt att precisera hotbilden i detalj utan att tappa i nödvändig operativ flexibilitet men det innebär också att det kan uppstå framtida problem mot bakgrund av till exempel EKMR artikel 5, 6, 8 och 13.

Skärpta förvarsregler i kvalificerade säkerhetsärenden

Ändrat beviskrav för förvar

Utredningen föreslår en lättnad av beviskravet för förvar av vuxna utlännningar när det gäller den typ av förvar som hittills benämnts sannolikhetsförvar. I stället för kravet på att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas föreslår de att det ska det vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas (3 kap. 1 § 1 LSU).

Det är svårt att se någon nämnvärd skillnad mellan de båda utan de förefaller närmast vara synonymer. Här skulle en något större tydlighet kunna vara på sin plats. Det kan givetvis tänkas att man även inkluderar alla de situationer som teoretiskt *kan* (vår kurs.) antas men i sådana fall blir frågan om beviskrav närmast akademisk, vilket inte

förefaller ha varit utredningens avsikt, tvärtom verkar man ha strävat efter motsatsen samt efter en harmonisering med EU-rätten.

Tidsgräns för förvar av vuxna avskaffas

Utredningen föreslår att det för en utlänning som fyllt 18 år och som är tagen i verkställighetsförvar inte ska finnas någon fast tidsgräns för hur länge förvaret får pågå. Man säger att det genom kravet på att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt, den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras och de övriga rättssäkerhetsgarantier som finns i LSU tillgodoses den enskildes rättigheter.

Frågan är om det kommer att bli så i praktiken. Det förutsätter att det finns tydliga fungerande rutiner vid verkställandet av utvisningar, d.v.s. att de faktiskt kommer till stånd, och för detta krävs ofta samarbete såväl av den som skall utvisas som av den mottagande staten. Något som ofta saknas. Det i sin tur kan i praktiken komma att innebära långvariga förvar.

I sammanhanget bör de så kallade Engel-kriterierna nämnas som är ett rättsligt test som används av Europadomstolen (ECtHR) för att avgöra om en sanktion eller ett förfarande ska betraktas som "anklagelse för brott" enligt artikel 6 i EKMR. Det är av betydelse då artikel 6 ger starkare rättssäkerhetsgarantier när det gäller brottmål. Vid alltför långvariga förvar kan en diskussion om kriterierna aktualiseras.

Utökade möjligheter att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

Bestämmelser om kartläggande tvångsmedel bör inte införas

Vi delar utredningens ståndpunkt att övervägande skäl talar emot ett införande av kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Som utredningen anfört utgör det ett avsteg från den övriga regleringen om straffprocessuella tvångsmedel. Det saknas vidare en konsekvensanalys i förhållande till tvångsmedelsanvändningen inom andra områden. Vidare är det oklart om det finns ett behov av de

föreslagna bestämmelserna med beaktande av framlagda och kommande förslag. Vid en sammantagen bedömning bör förslaget med kartläggande tvångsmedel därför inte införas.

Mer effektiva regler om uppsikt och anmälnings-skyldighet i kvalificerade säkerhetsärenden

I utredningen konstateras att det i kvalificerade säkerhetsärenden finns en möjlighet att använda både öppna och hemliga tvångsmedel i syfte att klarlägga kopplingar till terrorism eller risk för att utlänningen medverkar till eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, i betänkandet kallat för kartläggande tvångsmedel. Detta föreslås som ett mindre ingripande än förvar.

Frågan är om dessa, kartläggande tvångsmedel och förvar skall ses som alternativ till varandra? Det ena rör spaning, det andra förebyggande av brott.

En tydligare möjlighet till utvisning av utlänningar som utgör indirekta säkerhetshot

Enligt utredningen medför en analys av rättsläget att den nuvarande utvisningsbestämmelsens ordalydelse inte kan sägas utesluta tillämpning av LSU på utlänningar som allvarligt påverkar säkerhetsläget utan att själva kunna knytas till säkerhetshotande handlingar. Den kan dock inte heller anses ge ett otvetydigt stöd för en sådan tillämpning. Utvisningsbestämmelsen i LSU bör därför förtydligas för att klargöra att även mer indirekta hot mot Sveriges säkerhet kan omfattas av tillämpningsområdet.

Det går inte annat än att instämma i påpekandet emellertid skulle en större tydlighet önskas i dess fortsättning som innebär ett förslag om att en utlänning ska kunna utvisas enligt LSU om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Det borde vara möjligt att åtminstone i allmänna termer precisera grunderna ytterligare, dels för den praktiska tillämpningens skull, dels som ett normativt verktyg för vad som är acceptabelt.

Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk

En särskild ärendekategori

För att kunna komma till rätta med kriminella nätverk och skjutvapenvåld föreslås att det skall gå att avlägsna utlänningar som kan orsaka det svenska samhället allvarlig skada. Det sägs vidare att en viktig del av denna skyddsmekanism är möjligheten att genom olika åtgärder utöva kontroll över utlänningen under processen och i väntan på att ett beslut om avlägsnande verkställs samt att Polismyndigheten är den myndighet som har bäst kunskap om de kriminella nätverken.

Polismyndigheten bör därför, enligt utredningen, ges en tydligare möjlighet att initiera ett utlänningsärende eller att förorda en viss utgång i ett pågående utlänningsärende, i fall där myndigheten bedömer att utlänningen på grund av koppling till kriminella nätverk inte bör ha rätt att vistas i Sverige. Myndigheten bör vidare ha möjlighet att i ett sådant fall inta ställning som part och på det sättet kunna tillföra ärendet viktig information. Det föreslås därför att det i utlänningslagen ska införas en särskild ärendekategori kallad polisiära utlänningsärenden, i vilka Polismyndigheten har en roll som i allt väsentligt motsvarar den roll som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden som handläggs enligt samma lag.

Ärendekategorin föreslås omfatta bland annat ärenden om avvisning eller utvisning och andra ärenden som rör rätten att vistas i Sverige där Polismyndigheten av skäl som rör en utlännings deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form förordar en viss utgång.

Om ovan finns inte så mycket att tillägga men det vore önskvärt av en omformulering av förslaget 1 kap. 7 a § då det bitvis är svårgenomträngligt. Paragrafen hade med fördel kunnat delas upp i två eller flera paragrafer för tydlighets skull.

En annan fråga är om Polismyndigheten har samma förmåga att göra bedömningar som Säkerhetspolisen och om det inte finns risk för viss sammanblandning vid tillämpning av vem som skall göra vad och när.

Enligt delegation

My Bergius

Karol Nowak