



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS Ju2025/02614

Ert dnr Ju2025/02614

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Remissyttrande över SOU 2025:114 Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Juridiska institutionen vid Umeå universitet har haft i uppdrag att bereda remissyttrande över betänkandet *SOU 2025:114 Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen*. Yttrandet avser delar av betänkandet (delar av avsnitten 5, 6, 10 och 12) och är utarbetat av docent Mattias Hjertstedt, universitetslektor Lena Landström och professor Markus Naarttjärvi.

Sammanfattning

Juridiska institutionen efterlyser en djupare analys om förslagens överensstämmelse med Europakonventionen och EU-rätten.

Vidare avstyrker Juridiska institutionen förslagen om att dels höja den maximala tiden för att hålla barn i förvar, dels återgå till äldre lydelse av bestämmelsen i 2 kap. 1 § LSU.

Juridiska institutionen instämmer i förslaget att inte ändra bestämmelserna i LSU om kontroll och tvångsåtgärder samt att bestämmelser om kartläggande tvångsmedel inte bör införas i utlänningslagen.

Allmänna synpunkter

Juridiska institutionen vill särskilt påpeka att eftersom det är flera lagändringar som för närvarande utreds eller är under beredning är det svårt att få såväl en överblick över alla föreslagna förändringar som en helhetsbild av framtida rättsläge. Det är därmed svårt att både uppfatta och granska konsekvenserna av förslagen, om det finns risk för motstridande bestämmelser eller inkonsekvent reglering eller om föreslagna bestämmelser sammantaget är förenliga med krav som följer av EU-rätten och Europakonventionen.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS Ju2025/02614

Ert dnr Ju2025/02614

Utökade möjligheter till förvar och att använda tvångsmedel (avsnitt 5 och 6)

Juridiska institutionen menar att det saknas en djupare analys utifrån Europadomstolens praxis avseende Europakonventionens förenlighet med de föreslagna bestämmelserna om utökad tvångsmedelsanvändning. Här bör särskilt framhållas den föreslagna höjningen av den maximala tid som barn kan sitta i förvar med stöd av LSU, från 144 timmar till sex + sex månader (avsnitt 5.8.2). Utifrån den omfattande praxis som finns rörande möjligheterna att sätta migrerande barn i förvar i allmänhet kan slutsatsen dras att Europadomstolen anser att dessa möjligheter är ytterst begränsade utifrån artiklarna 3, 5.1, och 8. Även om denna praxis i många fall tar sikte på yngre barn och inte sådana situationer där LSU är tillämplig, har Europadomstolen ansett att betydligt kortare förvarstider än sex månader har varit konventionsstridiga. Umeå universitet avstyrker därför förslaget i denna del.

Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot (avsnitt 10.7 och 10.8)

Juridiska institutionen avstyrker förslaget om en återgång till äldre lydelse av 2 kap. 1 § LSU (för att möjliggöra utvisning när det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet) då den är lagtekniskt otillfredsställande. Även om det kan finnas situationer när det är lämpligt ur säkerhetssynpunkt ger den föreslagna ändringen inte tillräckligt avgränsade och tydliga befogenheter vilket öppnar för godtycke i tillämpningen samtidigt som bestämmelsen inte nödvändigtvis kommer gå att tillämpa på den typ av situation som ändringen motiverats av.

Vad gäller risken för godtycke påverkar denna huruvida lagstiftningen kan anses godtagbar under Europakonventionen. I det sammanhanget har Europadomstolen prövat en liknande lagteknisk konstruktion i fråga om signalspaning i Centrum för Rättvisa mot Sverige. Där avgränsades möjligheten att dela information från signalspaning med utländska underrättelsetjänster av en bedömning om huruvida det tjänar den svenska statsledningen eller det svenska totalförsvaret och inte var till skada för svenska intressen. Europadomstolen ansåg att denna avgränsning i praktiken innebar att utlämnande av uppgifter som utgjorde ett intrång i rättigheter skyddade under artikel 8 i Europakonventionen kunde ske närhelst det låg i nationens intresse. Domstolen underströk att den oförutsägbara naturen i underrättelseverksamheten gjorde det svårt att tydligt reglera situationer som kunde omfattas, men underströk betydelsen av att avgränsa verksamheten på ett sätt som minskade risken för missbruk och oproportionerliga intrång i skyddade rättigheter. De



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS Ju2025/02614

Ert dnr Ju2025/02614

rättssäkerhetsmekanismer som åtgärden omgärdades med ansågs inte tillräckliga.

Den av utredningen föreslagna skrivningen är på många sätt bredare än den som Europadomstolen granskade i Centrum för rättvisa mot Sverige. Det bör i sammanhanget poängteras att forskningen visat att säkerhet är ett begrepp som lätt kan fyllas med olika politiska och ideologiska innehåll och som öppnar för potentiellt missbruk. Det bör också påpekas att den åtgärd i form av utvisning som kan komma i fråga genom bestämmelsen ofta kan vara mer inskränkande för individens rättigheter än den informationsdelning som var föremål för prövning i ovan nämnda rättsfall från Europadomstolen. Juridiska institutionen anser därför att den lagtekniska formulering som valts i 2 kap 1 § 2 st. LSU är olämplig och bör specificeras närmare med utgångspunkt i de mer specifika bedömningar som utredningen själv lyft fram i sina överväganden.

Utredningen anför att avsikten är att bestämmelsen ska tillämpas endast när det är fråga om de mest kvalificerade säkerhetshoten och framför att exempelvis ett utnyttjande av grundlagsskyddade eller konventionsskyddade fri- och rättigheter inte bör kunna ligga till grund för utvisning. En avgörande del av bedömningen är enligt utredningen omständigheter i det enskilda fallet såsom avsikter och motiv som underbygger ett säkerhetshotande agerande, där framför allt ett säkerhetshotande motiv eller ett medvetet agerande på andra staters vägnar som riskerar att indirekt undergräva svensk säkerhet avgör om bestämmelsen kan tillämpas. I praktiken kommer även en proportionalitetsbedömning att behöva ske.

Juridiska institutionen menar att samma argument som utredningen själv lägger till grund för sina överväganden i fråga om hemliga tvångsmedel under utredningens kap. 10.8 gör sig gällande i fråga om utvisningar enligt 2 kap 1 § 2 st LSU då detta är en mer ingripande åtgärd. Det vill säga att en rimlig utgångspunkt är att den straffrättsliga regleringen ska sätta ramarna för vilka handlanden som bedöms vara så förkastliga att de ska kunna bli föremål för utvisning. Däremot kan det faktum att vissa mindre allvarliga brott begås på uppdrag av främmande makt eller med syftet att undergräva nationell säkerhet vara en sådan omständighet som kan motivera utvisning med stöd av LSU.

Sammantaget menar Juridiska institutionen att skrivningen i 2 kap 1 § 2 st LSU bör kopplas till vissa allvarliga brott som antingen begåtts, har försökt begås, eller förberetts i syfte att undergräva Sveriges säkerhet eller för att gå främmande makt tillhanda och där intresset av att utvisa utlänningen från Sverige väger tyngre än de konsekvenser som det får för den enskilde. En koppling till specifika brott gör också att det utifrån utredningens



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS Ju2025/02614

Ert dnr Ju2025/02614

resonemang i kap. 10.8 finns möjlighet att använda tvångsmedel för att utreda dessa motiv och kopplingar till främmande makt. Det skulle röra sig om brott som har två års fängelse eller mer i straffskalan. I sammanhanget vill Juridiska institutionen också anför att regeringens straffrättsliga reformer har gjort att allt fler brott omfattas av denna straffskala. Det bör understrykas att behovet av att de kriterier som utredningen ger uttryck för i förarbetena ska komma till tydligare uttryck i lagtexten för att undvika ändamålsglidningar i tillämpningen.

Juridiska institutionen ställer sig positiv till förslaget att bestämmelserna om kontroll och tvångsåtgärder inte bör ändras och instämmer i utredningens bedömning att den straffrättsliga regleringen ska sätta ramarna för utredningar med hjälp av straffprocessuella tvångsmedel.

Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk (avsnitt 12.15 och 12.16)

Juridiska institutionen saknar en djupare analys av i vad mån den föreslagna regleringen rörande längre tid för förvarstagande av barn och placering av barn i särskild säkerhetsavdelning är förenlig med Europakonventionen (12.15.2).

Vidare konstateras att kategoriseringen av ett ärende som polisiärt utlänningsärende enligt förslaget inte bara har betydelse för att ge Polismyndigheten möjlighet att initiera ett ärende eller att vara part i ärendet. Det har också betydelse för den enskilde eftersom det föreslås utökade kontrollmöjligheter i polisiära utlänningsärenden. Av den anledningen bör frågan om ärendet är av sådan karaktär att det kan ses som ett polisiärt utlänningsärende också kunna prövas i de fall då en domstol har anledning att pröva ett överklagande, av exempelvis ett beslut om förvar.

Umeå universitet instämmer i utredningens bedömning att skälen mot att införa bestämmelser om kartläggande tvångsmedel överväger. I betänkandet framgår att det närmast handlar om att införa en möjlighet att genomföra systematisk personövervakning av vissa utlänningar, som inte är misstänkta för brott och som inte heller utgör hot mot Sveriges säkerhet. Detta är principiellt helt nytt i den svenska lagstiftningen. Det är också oklart för vilket syfte (eller ändamål) regleringen ska införas. Av det förslag till bestämmelser som läggs fram är syftet att kunna kartlägga utlänningen. Frågan är dock i vilket syfte eller för vilka ändamål denna kartläggning ska genomföras, dvs. vad ska den information som hämtas in användas till. Polismyndigheten (till skillnad från Säkerhetspolisen) har ett mycket brett samhällsuppdrag.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS Ju2025/02614

Ert dnr Ju2025/02614

Om bestämmelser om kartläggande tvångsmedel införs behöver ändamålet med bestämmelserna tydliggöras, om det är fråga om att förhindra brott, upptäcka brott eller något annat. Detta har betydelse för att kunna bedöma proportionaliteten vid tillämpning och verkställighet av ett visst tvångsmedel. Det har också betydelse rörande var sådana bestämmelser lämpligen bör placeras. Förslaget är att bestämmelserna placeras i utlänningslagen, vilket kan ifrågasättas då avsikten med bestämmelserna inte kopplas till ärenden enligt utlänningslagen. Snarare synes bestämmelserna om tvångsmedel ha ett brottsförebyggande syfte och skälet till en placering i utlänningslagen är att de enbart kan riktas mot vissa utlänningar. Detta kan ifrågasättas utifrån principiella utgångspunkter och bidrar till en otydlighet rörande ändamålet med bestämmelserna.

I ärendet har dekan Ulrika Haake, samhällsvetenskaplig fakultet, fattat beslut. Fakultetssamordnare Åsa P. Isaksson har varit föredragande.

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare