

# Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Volym 1



# Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Volym 1

*Betänkande av LSU-utredningen*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:114**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1415-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1416-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 maj 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar i ett antal avseenden (dir. 2024:49). Till särskild utredare förordnades den 27 maj 2024 dåvarande kammarrättsrådet Ingela Fridström. Den 29 augusti 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2024:78). Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen även överväga om frysning av tillgångar bör införas som komplement till de åtgärder som kan vidtas när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet. Uppdraget i dess helhet ska redovisas senast den 21 november 2025.

Utredningen har antagit namnet LSU-utredningen.

Till sakkunnig att biträda utredningen förordnades den 13 september 2024 rättssakkunniga Johanna Sköld. Samtidigt förordnades seniora åklagaren Lars Hedvall, advokaten Alparslan Tügel, experten vid Säkerhetspolisen Moa Knuuttila, experten vid Migrationsverket Magnus Rosenberg och juristen vid Polismyndigheten Matilda Svahn som experter i utredningen. Johanna Sköld entledigades den 14 april 2025 från uppdraget. I hennes ställe förordnades samma dag numera kanslirådet Mathilda Klang.

Hovrättsassessorerna Johanna Kallifatides och Maria Heidenblad har varit utredningens sekreterare från den 1 respektive 10 juni 2024.

Vi överlämnar härmed utredningens betänkande *Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen* (SOU 2025:114). Uppdraget är med detta slutfört.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med den sakkunniga och experterna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Detta hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor. Till betänkandet är fogat ett särskilt yttrande.

Stockholm i november 2025

Ingela Fridström

Johanna Kallifatides  
Maria Heidenblad

# Innehåll

## VOLYM 1

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>213</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>49</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	49
1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	51
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	69
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet .....	70
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet .....	72
1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	74
1.7 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	75
1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27) .....	76
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område .....	78
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.....	80
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.....	92

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.....	94
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.....	97
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	100
1.15	Förslag till förordning (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716).....	134
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716).....	136
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.....	137
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	138
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	141
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	142
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar .....	143
<b>2</b>	<b>Uppdraget och vårt arbete .....</b>	<b>145</b>
2.1	Uppdraget enligt dir. 2024:49.....	145
2.2	Uppdraget enligt dir. 2024:78.....	147
2.3	Vårt arbete.....	147
2.4	Vårt förhållningssätt till EU:s migrations- och asylpakt ...	148

<b>3</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>151</b>
3.1	Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter.....	151
3.2	Ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	151
3.3	Den parlamentariska kontrollen .....	153
3.4	Tillämpningen av lagen om kontroll av vissa utlänningar ..	154
3.5	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	156
3.6	Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden.....	157
3.6.1	Regeringsformen .....	157
3.6.2	Europakonventionen.....	161
3.6.3	EU:s rättighetsstadga .....	172
3.6.4	Barnkonventionen .....	174
3.7	Närmare om proportionalitetsprincipen .....	179
<b>4</b>	<b>Det förändrade säkerhetsläget.....</b>	<b>181</b>
4.1	Ett allvarligt säkerhetsläge.....	181
4.2	Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet .....	182
4.3	En sänkt terrorhotnivå men fortfarande ett förhöjt hot ....	184
4.4	Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet .....	185
<b>5</b>	<b>Utökade möjligheter till förvar.....</b>	<b>187</b>
5.1	Uppdraget.....	187
5.2	Närmare om enskildas rättigheter avseende frihetsberövande.....	188
5.2.1	Regeringsformen .....	189
5.2.2	Europakonventionen.....	189
5.2.3	Barnkonventionen .....	192
5.3	Gällande rätt.....	192

5.3.1	Allmänna förutsättningar för bestämmelser om förvar i LSU.....	192
5.3.2	Förvar av vuxna .....	194
5.3.3	Förvar av barn.....	198
5.4	Överväganden i samband med införandet av LSU .....	200
5.4.1	Förvar av vuxna .....	200
5.4.2	Förvar av barn.....	201
5.5	Nuvarande och föreslagna förvarsregler enligt utlänningslagen.....	202
5.5.1	Allmänna förutsättningar för förvar och de olika förvarsgrunderna .....	202
5.5.2	Olika grunder samt tidsgränser för förvar i utlänningslagen.....	204
5.5.3	Förvar av brottsdömda .....	208
5.5.4	Förvar av barn.....	210
5.5.5	Förvar i säkerhetsärenden.....	212
5.5.6	SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.....	213
5.6	Principen om proportionalitet.....	216
5.6.1	Proportionalitetsprincipen i LSU .....	216
5.6.2	Proportionalitetsprincipens tillämpning vid tvångsmedelsanvändning .....	217
5.6.3	Proportionalitetsprincipens tillämpning vid frihetsberövande på grund av brott.....	218
5.7	Utökade förutsättningar för förvar .....	220
5.7.1	Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlänningsregler.....	220
5.7.2	I övrigt oförändrade förutsättningar för förvar ..	224
5.8	Ändrade tidsgränser för förvar .....	226
5.8.1	Tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas bort.....	226
5.8.2	Tidsgränsen för förvar av barn ska förlängas.....	231
5.8.3	Tidsfrister för prövning av förvar av barn ska införas.....	234
5.9	Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning.....	236

5.10	Vilande beslut om uppsikt eller förvar i LSU.....	238
<b>6</b>	<b>Utökade möjligheter att använda tvångsmedel .....</b>	<b>241</b>
6.1	Uppdraget.....	241
6.2	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel.....	243
6.3	Regleringen om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden .....	244
6.3.1	Övergripande om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	244
6.3.2	Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde .....	245
6.3.3	Husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvsitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag .....	247
6.3.4	Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning .....	250
6.3.5	Hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken .....	251
6.3.6	Hemlig dataavläsning .....	253
6.3.7	Åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet.....	255
6.4	Förhållandet till regleringen om preventiva tvångsmedel ..	256
6.5	Kartläggning av tvångsmedelsregleringen i några jämförbara länder .....	260
6.5.1	Danmark.....	260
6.5.2	Norge .....	262
6.5.3	Finland .....	264
6.6	Utökade förutsättningar att använda tvångsmedel .....	268
6.6.1	Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ärendets olika faser .....	268
6.6.2	Avgränsningar och utgångspunkter för övervägandena.....	271
6.6.3	Kartläggande tvångsmedel ska få användas efter ett avlägsnandebeslut .....	273
6.6.4	Tvångsmedel före beslut om utvisning .....	279

6.6.5	Husrannsakan bör i vissa fall vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar.....	283
6.6.6	Regleringen om Migrationsverkets och regeringens godkännande bör ändras .....	285
6.7	Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	289
6.7.1	Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter .....	289
6.7.2	Undersökning på annat ställe .....	304
6.7.3	Vissa ändringar och förtydliganden i lagen om hemlig dataavläsning.....	307
6.7.4	Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas.....	309
6.8	En möjlighet att knyta hemliga tvångsmedel till utlänningen i stället för en viss plats .....	312
6.8.1	Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter .....	312
6.8.2	Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning.....	325
6.9	Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning .....	330
6.10	Verkställighetsåtgärder i LSU .....	337
6.10.1	Utgångspunkter .....	337
6.10.2	Utökade regler om kopiering .....	339
6.10.3	Åtgärder för biometrisk autentisering.....	345
6.10.4	Utökade möjligheter till kroppsvisitation .....	349
6.11	Användning av tvångsmedel mot underåriga.....	352
6.12	Regleringen tidsbegränsas inte .....	369

<b>7</b>	<b>Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet.....</b>	<b>371</b>
7.1	Uppdraget.....	371
7.2	Bestämmelserna om uppsikt.....	372
7.3	Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet .....	374
7.4	Skyddet för rörelsefriheten och den personliga integriteten .....	376
7.5	Reglerna om uppsikt och anmälningsskyldighet bör som utgångspunkt korrespondera.....	376
7.6	Överträdelser av anmälningsskyldighet som grund för förvar.....	378
7.7	Vissa hemliga tvångsmedel bör kunna användas för att lokalisera utlänningar som är ställda under uppsikt ...	383
7.8	Elektronisk övervakning av förbud att lämna ett vistelseområde .....	386
7.8.1	Nuvarande användning av elektronisk övervakning.....	386
7.8.2	Framlagda förslag om elektronisk övervakning...	395
7.8.3	Tidigare överväganden om elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden.....	399
7.8.4	Elektroniska hjälpmedel för rapportering och övervakning inom migrationsområdet i vissa andra länder .....	402
7.8.5	Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning.....	403
7.8.6	Bestämmelserna ska tas in i LSU och inte vara tidsbegränsade.....	410
7.8.7	Elektronisk övervakning ska få användas om det behövs för att kontrollera att förbudet följs .....	411
7.8.8	Elektronisk övervakning av underåriga personer .....	412
7.8.9	Begränsning av övervakningen.....	413

7.8.10	Beslutet och behörig myndighet .....	417
7.8.11	Beslutets varaktighet och giltighet .....	419
7.8.12	Utlänningen ska vara skyldig att medverka .....	422
7.8.13	Underrättelseskyldighet .....	425
7.8.14	Polismyndigheten ska ansvara för den elektroniska övervakningen .....	425
7.8.15	Säkerhetspolisen ska lämna de anvisningar till Polismyndigheten som behövs för verkställigheten .....	431
7.8.16	Personuppgiftsbehandling .....	434
7.8.17	Informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen .....	439
7.9	Boendeskyldighet bör inte införas .....	440
7.10	Offentligt biträde .....	441

## VOLYM 2

### **8 Handläggningen av vissa ärenden om främlingspass .. 4435**

8.1	Uppdraget .....	445
8.2	Bakgrund .....	446
8.3	Gällande rätt .....	447
8.3.1	Om främlingspass i utlänningslagstiftningen .....	447
8.3.2	Gemensam handläggning med LSU-ärenden .....	448
8.4	Våra överväganden .....	449
8.4.1	Vissa ärenden om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU .....	449
8.4.2	Överklagande frågor .....	450
8.4.3	Nöjdförklaring .....	452

### **9 Substitution av offentligt biträde ..... 453**

9.1	Uppdraget .....	453
9.2	Gällande rätt .....	453
9.3	Möjligheten till substitution i annan lagstiftning .....	454
9.3.1	Offentlig försvarare .....	454

9.3.2	Rättshjälpsbiträde .....	454
9.3.3	Målsägandebiträde .....	455
9.3.4	Offentligt biträde i utlänningslagen .....	455
9.4	Skärpta krav på offentliga biträden i samband med införandet av LSU.....	455
9.5	Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden.....	456
9.6	Substitution för offentligt biträde ska tillåtas om det finns särskilda skäl.....	457
<b>10</b>	<b>Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot .....</b>	<b>461</b>
10.1	Uppdraget.....	461
10.2	Bakgrund .....	462
10.3	De rättsliga förutsättningarna för utvisning av utlänningar som utgör säkerhetshot .....	464
10.3.1	Sveriges säkerhet.....	464
10.3.2	Regleringen i LSU .....	468
10.3.3	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen .....	474
10.4	Närmare om skyddet för vissa fri- och rättigheter .....	476
10.4.1	Yttrandefriheten .....	476
10.4.2	Mötes- och demonstrationsfriheten.....	479
10.4.3	Vad utgör en inskränkning av fri- och rättighetsskyddet? .....	480
10.5	Förslag av särskild betydelse för våra överväganden .....	485
10.5.1	SOU 2024:52 Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet.....	485
10.5.2	SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd .....	489
10.6	Analys av rättslaget .....	493
10.7	En tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot .....	496

10.8	Bestämmelserna om kontroll- och tvångsåtgärder bör inte ändras .....	499
<b>11</b>	<b>Frysning i kvalificerade säkerhetsärenden.....</b>	<b>503</b>
11.1	Uppdraget .....	503
11.2	Gällande rätt .....	504
11.3	Nya bestämmelser om frysning av tillgångar för personer i kvalificerade säkerhetsärenden.....	508
11.4	Bestämmelsernas placering .....	511
11.5	Förutsättningar för frysning.....	513
11.6	Frysningbegreppet och förbudets omfattning.....	514
11.7	Val av beslutsmyndighet .....	516
11.8	Förfarandet hos beslutsmyndigheten.....	519
11.8.1	Meddelande av frysningsbeslut .....	519
11.8.2	Förvaltningslagens tillämplighet .....	520
11.8.3	Innehåll i beslutet om frysning .....	522
11.8.4	Upphävande och omprövning.....	523
11.9	Domstolsprövning.....	525
11.9.1	Överklagande och behörig domstol.....	525
11.9.2	Förfarandet i domstolen .....	527
11.9.3	Offentligt biträde .....	530
11.10	Undantag från beslut.....	531
11.11	Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning .....	532
11.12	Förverkande .....	533
11.13	Underrättelser.....	534
11.14	Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel.....	535
11.15	Övriga frågor om frysning .....	536

<b>12</b>	<b>Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk .....</b>	<b>539</b>
12.1	Uppdraget.....	539
12.2	Gällande rätt .....	542
12.3	Närmare om enskildas rättigheter .....	544
12.3.1	Utvisning.....	544
12.3.2	Utlänningars rättigheter.....	546
12.3.3	Tvångs- och kontrollåtgärder .....	547
12.4	Hot mot allmän ordning och säkerhet .....	547
12.4.1	Allmänt om begreppet .....	547
12.4.2	Omständigheter av betydelse för bedömningen av hot mot allmän ordning och säkerhet .....	549
12.4.3	Allmän ordning och säkerhet i utlänningsrätten.....	552
12.5	Organiserad brottslighet och kriminella nätverk.....	553
12.5.1	Vad avses med organiserad brottslighet och kriminella nätverk? .....	553
12.5.2	Barn och unga i kriminella nätverk.....	561
12.5.3	Den kriminella verksamheten och ekonomin.....	562
12.6	Åtgärder mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk .....	564
12.6.1	Straffrättsliga åtgärder.....	564
12.6.2	Processrättsliga åtgärder .....	566
12.6.3	Preventiva vistelseförbud .....	568
12.6.4	Säkerhetszoner.....	568
12.7	Förslag av särskild betydelse för våra överväganden .....	569
12.7.1	SOU 2024:55 En översyn av 23 kap. brottsbalken .....	569
12.7.2	Ds 2024:23 Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder .....	570
12.7.3	SOU 2025:2 Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter .....	571

12.7.4	SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.....	572
12.7.5	SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd.....	573
12.7.6	SOU 2025:54 Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott .....	575
12.7.7	SOU 2025:66 En straffreform.....	577
12.7.8	Kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28).....	578
12.8	Utgångspunkter för övervägandena .....	579
12.9	En särskild ärendekategori ska införas i utlänningslagen för aktuella utlännningar .....	582
12.10	Behovet av nya avvisnings-, utvisnings- eller återkallelseregler .....	593
12.11	Förfarandet hos Migrationsverket.....	599
12.11.1	Skyndsamhetskrav.....	599
12.11.2	Migrationsverkets omprövningsskyldighet.....	600
12.11.3	Informationsutbytet mellan Polismyndigheten och Migrationsverket .....	601
12.12	Domstolsprövningen.....	604
12.12.1	Överklagande .....	604
12.12.2	Ett polisiärt utlänningsärende ska prövas av migrationsdomstolen i Stockholm .....	606
12.12.3	Återförvisning.....	607
12.13	Sekretess och partsinsyn .....	608
12.14	Verkställighetsfrågor .....	611
12.14.1	Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet.....	611
12.14.2	Utlänningslagens bestämmelser om verkställighet ska gälla i polisiära utlänningsärenden .....	613
12.15	Utökade kontrollmöjligheter i polisiära utlänningsärenden.....	614
12.15.1	Frågorna och vårt förhållningssätt till framlagda förslag .....	614

12.15.2	Förvar.....	615
12.15.3	Uppsikt .....	626
12.15.4	Övriga kontrollåtgärder som kan komma att tillämpas i polisiära utlänningsärenden .....	628
12.16	Tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden.....	630
12.16.1	Frågorna .....	630
12.16.2	Skäl som talar för och emot införande av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden .....	631
12.16.3	Ett kapitel om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden tas in utlänningslagen .....	637
12.16.4	Grundläggande förutsättningar för tvångsmedelsanvändning.....	638
12.16.5	Närmare förutsättningar för tvångsmedelsanvändning.....	640
12.16.6	Tvångsmedlen .....	645
12.16.7	Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning .....	649
12.16.8	Kopiering .....	650
12.16.9	Ett platskrav ska gälla i fråga om hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning .....	651
12.16.10	Tillstånd till tvångsmedel .....	652
12.16.11	Innehållet i ett tillstånd till postkontroll .....	659
12.16.12	Upphävande av ett beslut om tvångsmedel.....	660
12.16.13	Biometrisk autentisering.....	660
12.16.14	Tvångsmedel mot utlänningar under 18 år .....	661
12.17	Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel.....	665
12.17.1	Granskning och förstöring av material från tvångsmedel.....	665
12.17.2	Användning av överskottsinformation .....	667
12.17.3	Tystnadsplikt för postkontroll .....	667
12.17.4	Kontroll av tillämpningen av de nya tvångsmedelsbestämmelserna.....	668
12.17.5	Underrättelse om att hemliga tvångsmedel har använts .....	670
12.17.6	Regleringen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska tidsbegränsas.....	675

12.18 Förslagets förenlighet med enskildas fri- och rättigheter .....	676
12.19 Behandling av biometriska underlag.....	680
<b>13 Olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud enligt LSU.....</b>	<b>683</b>
13.1 Straff vid brott mot återreseförbud.....	683
13.2 Skärpt straff för olovliga vistelser i strid mot ett återreseförbud enligt LSU.....	685
13.3 Skärpt straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att återvända till Sverige.....	689
<b>14 Övriga frågor .....</b>	<b>691</b>
14.1 Vissa frågor om förhållandet mellan LSU och utlänningslagen .....	691
14.1.1 Förhållandet till EU:s migrations- och asylopakt.....	691
14.1.2 Ramen och ordningen för prövningen i vissa fall.....	691
14.1.3 Hänvisning till vissa bestämmelser i utlänningslagen.....	696
14.1.4 Vissa frågor rörande dubbla inhibitionsbeslut ....	698
14.2 Behandling av biometriska underlag som tagits upp med stöd av LSU .....	700
<b>15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>705</b>
15.1 Ikraftträdande.....	705
15.2 Övergångsbestämmelser .....	706
<b>16 Konsekvenser .....</b>	<b>711</b>
16.1 Krav på vad en konsekvensanalys ska innehålla.....	711
16.2 Delar av konsekvensanalysen som behandlats i övervägandena.....	713

16.3	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	713
16.3.1	Inledning .....	713
16.3.2	Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	714
16.3.3	Förslagen om uppsikt och anmälningsskyldighet.....	715
16.3.4	Förslagen om förvar i kvalificerade säkerhetsärenden .....	722
16.3.5	Förslagen om frysning .....	725
16.3.6	Förslagen om skärpta straffskalor och avskaffad åtalsprövning .....	726
16.3.7	Förslagen om handläggningen av vissa ärenden om främlingspass .....	727
16.3.8	Förslagen om substitution .....	728
16.3.9	Förslagen om LSU:s tillämpningsområde.....	728
16.3.10	Förslagen om utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk .....	729
16.4	Konsekvenser för företagen .....	740
16.5	Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen.....	741
16.6	Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser .....	743
16.7	Konsekvenser för utlänningar och deras anhöriga.....	744
16.8	Förslagen medför inga andra konsekvenser .....	746
16.9	Uppföljning och utvärdering.....	747
<b>17</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>749</b>
17.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken .....	749
17.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	750
17.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	785
17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet .....	785

17.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	786
17.6	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045).....	787
17.7	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045).....	787
17.8	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27) .....	788
17.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område .....	789
17.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning .....	790
17.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning .....	805
17.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation .....	807
17.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation .....	810
17.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	812
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>869</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:49.....	873
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:78.....	889

# VOLYM 1



# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Syftet har varit att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. Utredningen har, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, bl.a. 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 de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet och lämna förslag som innebär ökade möjligheter att tillämpa LSU även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet,
- överväga vissa frågor om substitution av offentligt biträde och främlingspass, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att, i syfte att stärka skyddet mot utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk, ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas.

I den delen har utredningen bl.a. haft i uppdrag att

- lämna förslag som innebär att en sådan utlänning under vissa förutsättningar ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott,
- analysera och ta ställning till hur den krets av utlänningar som ska omfattas av förslagen bör avgränsas och definieras,
- föreslå hur sådana utlänningar ska kunna bli föremål för kontroll- och tvångsåtgärder motsvarande de som regleras i LSU, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Genom tilläggsdirektiv har utredningens uppdrag utvidgats till att även omfatta frågan om frysning. Uppdraget har i den delen omfattat att analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som ett komplement till de åtgärder som kan vidtas när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur en sådan ordning kan utformas och lämna nödvändiga författningsförslag.

## Utgångspunkter

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asytpakten). Genom migrations- och asytpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Rättsakterna ska i allt väsentligt tillämpas från och med sommaren 2026. I november 2024 gav regeringen en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till ett flertal av rättsakterna i migrations- och asytpakten. Arbetet med anpassningar av svensk rätt till migrations- och asytpakten bedrivs parallellt med arbetet i denna utredning. Även om man redan nu kan sluta sig till att ett antal bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) kommer att upphävas och ersättas av direkt tillämpliga bestämmelser i EU-förordning är det inte möjligt för oss att förhålla oss till författningsförslag som ännu inte finns.

Saken blir än mer komplex genom att utredningen om anpassningar av svensk rätt till migrations- och asytpakten också måste

förhålla sig till andra föreliggande förslag och pågående utredningar. Med hänsyn till det anförda utgår våra överväganden och förslag i betänkandet från utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97) i nuvarande lydelse.

Utöver migrations- och asylpakten har vi haft att förhålla oss till ett omfattande lagstiftningsarbete som ännu ligger på förslagsstadiet. Det rör sig bl.a. om förslagen som lämnats i *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16), *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33) och *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder* (Ds 2024:23). Övervägandena är skrivna utifrån antagandet att förslagen som lämnats kommer att genomföras.

## Skärpta förvarsregler i kvalificerade säkerhetsärenden

### Ändrat beviskrav för förvar

Förvar utgör en av de viktigaste åtgärderna vid kontrollen av utlännningar som ska utvisas på grund av att de utgör ett kvalificerat säkerhetshot. Det är därför viktigt att förvarsreglerna är ändamålsenliga och som utgångspunkt gör det möjligt att hålla utlännningen i förvar till dess utvisningsbeslutet kan verkställas. Vi 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 vi att det ska vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas (3 kap. 1 § 1 LSU). Förslaget innebär att beviskravet i LSU kommer att överensstamma med det som föreslås gälla enligt utlänningslagen, om förslagen i slutbetänkandet *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* genomförs.

I stort sett samtliga utlännningar som omfattas av LSU tas i förvar med nuvarande regelverk. Vi har därför inte funnit anledning att utöver det ändrade beviskravet för vuxna utlännningar ändra förutsättningarna för förvar enligt LSU.

Förvarstagande är en särskilt ingripande åtgärd när det riktar sig mot ett barn. Det har inte framkommit behov av att utöka förutsättningarna för förvar av barn.

### **Tidsgränsen för förvar av vuxna avskaffas**

Generellt tar det längre tid och är mer komplicerat att verkställa utvisningsbeslut enligt LSU än andra avlägsnandebeslut. Med hänsyn till att LSU tillämpas på utlänningar som bedöms utgöra kvalificerade säkerhetshot är det samtidigt av särskild vikt att verkställighet kan ske på ett ordnat sätt. En möjlighet att hålla utlänningen i förvar till dess att ett avlägsnande kan ske kan då vara avgörande. Vi föreslår därför att den nuvarande tidsgränsen för förvar av vuxna utlänningar som omfattas av LSU tas bort. I likhet med vad som gäller för brottsutvisade utlänningar föreslås att det i stället ska vara kravet på proportionalitet som i det enskilda fallet sätter gränsen.

Förslaget ändrar inte utgångspunkten att förvar, som är en mycket ingripande åtgärd, ska pågå så kort tid som möjligt. Vår uppfattning är att ett avskaffande av en fast tidsgräns lägger ett tydligare ansvar på tillämparen att göra en proportionalitetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Sammantaget med våra övriga förslag bedömer vi att tillämparen ges goda möjligheter att göra individuella bedömningar om vilka kontroll- och tvångsåtgärder som bör vidtas i det enskilda fallet och hur länge dessa bör pågå.

### **Tidsgränsen för förvar av barn förlängs**

Minderåriga aktörer har i allt större utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering. Det kan därför inte uteslutas att fler barn framöver blir föremål för ingripande med stöd av LSU. I nuläget kan ett barn högst hållas i förvar i totalt 144 timmar. Med hänsyn till den tid som i allmänhet åtgår från ansökan om utvisning till dess att det finns ett verkställbart beslut, och till den tid som brukar krävas för verkställighet, bedömer vi att tiden är alltför kort för att säkerställa en ordnad verkställighetsprocess. Vi föreslår därför att barn som omfattas av LSU ska kunna hållas i förvar i sex månader och, om det finns synnerliga skäl, i ytterligare sex månader. Till följd av den förlängda tidsgränsen föreslås att beslut om förvar ska prövas på nytt inom vissa tidsfrister.

## **Placering på särskild säkerhetsavdelning**

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar föreslås att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets regi. Vi föreslår att barn som tas i förvar enligt LSU ska kunna placeras på sådana särskilda säkerhetsavdelningar. En sådan placering ska kunna ske om det finns synnerliga skäl och placeringen ska kontinuerligt omprövas.

## **Utökade möjligheter att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden**

### **Kartläggande tvångsmedel utan verkställighetshinder och i tidigare skede**

I kvalificerade säkerhetsärenden finns det enligt LSU 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. Bestämmelser om hemlig dataavläsning i samma syfte finns i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Behovet av tvångsmedel kan vara stort även tidigt i processen. Vi föreslår därför att kartläggande tvångsmedel ska få användas redan när Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning eller avvisning som ännu inte har verkställts. Kartläggande tvångsmedel föreslås i undantagsfall även kunna användas efter det att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU men innan Migrationsverket fattat beslut i utvisningsfrågan, förutsatt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Det ska då krävas att tvångsmedelsanvändningen är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som kartläggande tvångsmedel syftar till att klarlägga.

Med undantag för vissa tvångsmedel i syfte att söka efter en elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas för undersökning, föreslås kartläggande tvångsmedel inte få användas om utlänningen är tagen i förvar.

## **Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden**

Vi föreslår att undersökning på annat ställe, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska få användas i kvalificerade säkerhetsärenden i kartläggande syfte. Med hänsyn till tvångsmedlens ingripande natur föreslås hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter inte få användas innan det fattats ett beslut om utvisning.

## **En möjlighet att knyta vissa hemliga tvångsmedel till utlännigen i stället för en viss plats**

I rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, förkortad preventivlagen, har det under senare år införts en möjlighet att under vissa förutsättningar knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, till en viss person i stället för en viss plats. Vi föreslår att det införs en sådan möjlighet också när tvångsmedlen används i ett kvalificerat säkerhetsärende, om det finns särskilda skäl. Vi föreslår att ett sådant tillstånd ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan och att Säkerhetspolisen ska föreslå sådana villkor i samband med ansökan. I likhet med vad som gäller i annan reglering föreslås särskilda bestämmelser om hur verkställigheten får ske i nu angivna fall.

## **En möjlighet till tillfälliga tillstånd i brådskande fall**

Vi föreslår att det ska införas en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen att få besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter, om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som tvångsmedlen syftar till att klarlägga att inhämta rättens tillstånd. Ett sådant tillfälligt tillstånd föreslås bara få meddelas när vissa närmare angivna omständigheter föreligger och ska underställas rättens prövning. I övrigt föreslås regleringen motsvara det som

enligt 27 kap. 21 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken gäller när tillfälliga beslut fattats av åklagare i en förundersökning.

### **Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning**

Enligt 5 kap. 4 § LSU är det tillåtet för en polisman vid Säkerhetspolisen att omhänderta och undersöka en elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid verkställighet av vissa andra tvångsmedel. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. I flertalet fall är den föreskrivna tiden tillräcklig men det kan finnas fall då en något längre tid behövs för att undersökningen ska kunna genomföras. Vi föreslår därför att den yttersta tiden för omhändertagande förlängs till fyra dygn. Förlängningen bedöms inte medföra ett behov av att det införs en rätt till domstolsprövning av omhändertagandet.

### **Verkställighetsåtgärder**

Vi föreslår vissa tillägg till regleringen om verkställighetsåtgärder i samband med tvångsmedelsanvändning enligt LSU. Bland annat föreslås utökade regler om kopiering, biometrisk autentisering och kroppsvisitation i samband med verkställighet av vissa andra tvångsmedel.

### **Beslagsförbudsreglerna ges tydligare genomslag**

LSU gör det möjligt med långvarig och ingripande användning av tvångsmedel mot utläningen. I huvudsak bedöms de nuvarande rätts-säkerhetsgarantierna vara tillräckliga och väl avvägda. Emellertid gör vi bedömningen att bestämmelserna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken bör ges genomslag även i LSU:s tvångsmedelsbestämmelser. Vi föreslår således att handlingar i en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning som omfattas av beslagsförbud inte ska få undersökas. Vidare föreslår vi att en handling som inte skulle få tas i beslag inte heller ska få kopieras. Det föreslås en

särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet.

### **Tvångsmedel mot underåriga**

Vi gör bedömningen att bestämmelserna om tvångsmedel i LSU och i LSU-fallen i lagen om hemlig dataavläsning omfattar även barn, inklusive barn som inte har fyllt 15 år. Något ytterligare lagstöd bedöms inte nödvändigt. Den nuvarande regleringen är enligt vår mening proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas fri- och rättigheter och barns särskilda rättigheter.

### **Ingen tidsbegränsning för den utökade regleringen**

Av integritetsskäl har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas. Vi bedömer dock att de föreslagna utvidgningarna av möjligheterna att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden inte bör göras tidsbegränsade. Ett viktigt skäl för detta är att det handlar om så få ärenden att det även om giltighetstiden görs relativt lång inte kommer att vara möjligt att göra någon meningsfull utvärdering av bestämmelserna. En sådan utvärdering försvåras också av graden av sekretess i ärendena och förekomsten av bl.a. utländsk underrättelseinformation som inte får delas med någon. Vi har även beaktat att annan närliggande reglering kommer att utvärderas och att resultatet av den bör kunna beaktas även i förhållande till LSU.

### **Övriga förslag om tvångsmedel**

Vi föreslår vissa förtydliganden av regleringen om kartläggande tvångsmedel, bl.a. när det gäller omfattningen av Migrationsverkets och regeringens prövning av frågan om godkännande av tvångsmedel och bestämmelserna om hemlig dataavläsning. Vi föreslår även en redaktionell bearbetning av reglerna om hemlig dataavläsning i LSU-fallen.

## **Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas**

Det har inte framkommit att det finns behov av en möjlighet att förbjuda en utlänning att vistas på en viss plats eller inom ett visst område eller att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare i extremistmiljöer. Säkerhetspolisen har vidare framhållit att sådana förbud är svåra att förena med den stränga sekretess som normalt gäller beträffande uppgifter som skulle behöva tas in i sådana beslut och har förordat att bestämmelser om sådana förbud inte ska införas. Förslag om förbud av angivet slag lämnas därför inte.

## **Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet i kvalificerade säkerhetsärenden**

### **Elektronisk övervakning och andra skärpningar**

Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde kan förekomma antingen som åligganden inom ramen för ett beslut om uppsikt eller som tvångsmedel. Någon anledning att utöka möjligheterna att ålägga utlänningen sådana skyldigheter enligt tvångsmedelsreglerna finns inte, eftersom samma sak kan åstadkommas genom ett beslut om uppsikt. Vi bedömer dock att det finns anledning till skärpningar som gör anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde mer effektiva som kontrollåtgärder, oavsett om åläggandena följer av ett beslut om uppsikt eller ett tvångsmedelsbeslut. Bland annat föreslår vi att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter ska få användas för att lokalisera utlänningar som inte har fullgjort villkor i ett uppsiktsbeslut om anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde. Vi föreslår också en utökad skyldighet för tillhandahållare att lämna ut uppgifter om abonnemang till Säkerhetspolisen.

En annan skärpning är att förbud för utlänningen att lämna ett vistelseområde föreslås kunna kombineras med elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs. Förslaget omfattar både fall då förbudet ingår i uppsikt eller beslutas som tvångsmedel. Polismyndigheten föreslås ansvara för verkställigheten av

den elektroniska övervakningen. Uppgifter om utlänningens position ska enligt förslagen få tas fram och registreras endast i samband med att utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet, har underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet, eller den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras. Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, ska få bevaras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Utlänningen ska vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. När den elektroniska övervakningen förekommer i samband med tvångsmedlet förbud att lämna ett vistelseområde ska skyldigheten att medverka vara straffsanktionerad. Överträdelse av villkoren i ett uppsiktsbeslut, inklusive överträdelser av skyldighet att medverka till elektronisk övervakning, bör däremot inte heller i fortsättningen vara kriminaliserade.

### **Förbud att lämna ett vistelseområde kopplas loss från anmälningsskyldighet**

Den arsenal av kontrollåtgärder som står till buds i kvalificerade säkerhetsärenden bör vara bred och samtidigt användas på ett nyanserat sätt. Tvångs- och kontrollåtgärder bör inte tillgripas om de inte verkligen behövs. För att möjliggöra mer nyanserade bedömningar i det enskilda fallet föreslår vi att det, i likhet med vad som gäller vid uppsikt, ska vara möjligt att enligt tvångsmedelsbestämmelserna i 5 kap. LSU besluta om förbud att lämna ett vistelseområde oberoende av om utlänningen åläggs anmälningsskyldighet.

### **Överträdelser av anmälningsskyldighet bör inte göras till en självständig förvarsgrund**

Överträdelse av anmälningsskyldighet som ett villkor i ett uppsiktsbeslut kan redan enligt gällande bestämmelser leda till att utlänningen tas i förvar, om det är proportionerligt. Någon ytterligare reglering om det är inte nödvändig. Anmälningsskyldighet som självständigt tvångsmedel kan användas endast när förvar inte är möjligt på grund av verkställighetshinder. En överträdelse får i det fallet inte leda till ett beslut om förvar. Införande av en sådan möjlighet skulle stå i strid

med Sveriges åtaganden enligt artikel 5 i Europakonventionen. Överträdelse av anmälningsskyldighet bör med hänsyn till det sagda inte göras till en självständig förvarsgrund. För det fall att överträdelse av anmälningsskyldighet trots utredningens bedömning görs till en självständig förvarsgrund, bör regleringen begränsas till sådan anmälningsskyldighet som följer av ett beslut om uppsikt. Regleringen bör i så fall utformas på det sättet att allvarliga överträdelse av sådan anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde som ingår i ett uppsiktsbeslut utgör en självständig grund för förvar.

### **Boendeskyldighet bör inte införas**

Med hänsyn bl.a. till de kraftfulla kontroll- och tvångsåtgärder som finns tillgängliga och föreslås i kvalificerade säkerhetsärenden och till de praktiska svårigheter som skulle vara förknippade med en sådan ordning, lägger vi inte fram förslag om en möjlighet att ålägga en utlänning att bo på en anvisad plats.

### **Rätten till offentligt biträde utökas något**

Det finns skäl att något utöka rätten till offentligt biträde i mål och ärenden om verkställighet av utvisning enligt LSU. Vi föreslår därför att ett offentligt biträde ska förordnas i sådana mål och ärenden om frågan gäller uppsikt och den som åtgärden gäller inte har fyllt 18 år, eller om frågan gäller uppsikt med elektronisk övervakning. Som annars ska offentligt biträde inte förordnas om det måste antas att utlänningen saknar behov av biträde.

### **Frågor om främlingspass**

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt LSU och utlänningen har ansökt om främlingspass, eller fråga uppkommit om att återkalla en utlännings främlingspass, föreslår vi att ansökningarna ska handläggas gemensamt enligt LSU. Detsamma föreslås gälla om utlänningen ansöker om främlingspass eller fråga uppkommer om att återkalla ett främlingspass under handläggningen av ärendet om utvisning. Vi lämnar också vissa förslag om över-

klagande till regeringen av Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass och om hur regeringen ska hantera ansökningar om främlingspass när den handlägger ett ärende om utvisning eller beslutar att en utlänning inte ska utvisas.

Om en utlänning som har ansökt om främlingspass ger in en nöjdförklaring föreslås att utlänningen genom nöjdförklaringen ska anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

## **Substitution av offentligt biträde**

Enligt nuvarande reglering i LSU får ett offentligt biträde inte sätta någon annan i sitt ställe, s.k. substitution. Det har visat sig att detta medför vissa problem när det offentliga ombudet får förhinder. Vi föreslår därför att ett offentligt biträde ska få sätta någon annan i sitt ställe. Det ska krävas att den behöriga myndigheten tillåter substitutionen. Sådan tillåtelse föreslås få lämnas endast om det föreligger särskilda skäl för substitution. Den som det offentliga biträdet sätter i sitt ställe ska enligt förslagen vara advokat eller, om det finns särskilda skäl, någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Om ärendet är hos regeringen föreslås att det ska vara Regeringskansliet som lämnar tillstånd. Ett beslut i substitutionsfrågan föreslås inte kunna överklagas.

## **En tydligare möjlighet till utvisning av utlänningar som utgör indirekta säkerhetshot**

En analys av rättsläget ger vid handen 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. Vi föreslår att en utlänning ska kunna utvisas enligt LSU om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet. Den ändrade lydelsen föranleder inte ändringar i bestämmelserna om kontroll- och tvångsåtgärder.

## Frysning införs i kvalificerade säkerhetsärenden

### Bestämmelser om frysning förs in i ett nytt kapitel i LSU

Vi föreslår att det i ett nytt kapitel i LSU ska införas bestämmelser om frysning av tillgångar för utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden. Bestämmelserna föreslås inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningssåtgärder enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysningsslagen), lagen (2025:327) om internationella sanktioner eller enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

### Förutsättningar för ett beslut om frysning

De grundläggande förutsättningarna för frysning föreslås i huvudsak överensstämma med de föreslagna grundförutsättningarna för kartläggande tvångsmedel enligt 5 kap. LSU. Vi föreslår således att ett beslut om frysning ska få meddelas en utlänning om ett beslut om att utlänningen ska utvisas enligt LSU ännu inte verkställts, ett beslut enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen om att utlänningen ska avvisas eller utvisas inte har verkställts och utlänningen skulle kunna utvisas enligt LSU, eller Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt LSU och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Vidare föreslås ett krav på att beslutet behövs för att förhindra att utlänningen antingen begår eller på annat sätt medverkar till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller medverkar eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

### Innebörden av ett frysningsbeslut

Vi föreslår att frysning ska definieras som ett enligt LSU meddelat beslut som innebär

1. ett förbud för utlänningen och de fysiska och juridiska personer som avses i andra stycket att förfoga över sina tillgångar, och
2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till utlänningen eller till de fysiska eller juridiska personer som avses i det följande.

Ett förbud mot att förfoga över tillgångar föreslås även gälla egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den utlänning som beslutet avser,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för den som beslutet avser eller någon som avses i punkten 1, eller på uppdrag av sådana personer, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den som beslutet avser eller någon som avses i punkterna 1 eller 2.

Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till den beslutet avser eller de fysiska eller juridiska personer som avses i punkt 1–3 föreslås gälla var och en.

## Förfarandet

Vi föreslår att beslut om frysning enligt LSU ska fattas av Säkerhetspolisen, att beslutet ska gälla omedelbart och att det dels ska delges den utlänning som beslutet gäller, dels kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och därmed komma till allmänhetens kännedom.

Säkerhetspolisen ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning. Säkerhetspolisen ska också vara skyldig att omedelbart häva beslutet om frysning om utvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts, det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning, eller den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt andra bestämmelser.

## Överklagande

Frysningsbeslut föreslås få överklagas både av den som beslutet avser och den som fått sina tillgångar frysta på grund av att det är fråga om juridiska personer som ägs eller kontrolleras av utlänningen eller fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för eller på uppdrag av sådana personer eller av utlänningen. Möjligheten att överklaga föreslås inte vara inskränkt till en viss tid. Stockholms tingsrätt föreslås vara ensam behörig domstol.

Vi föreslår särskilda skyndsamhetskrav för rättens prövning och att det ska gälla särskilda möjligheter att begränsa partsinsynen. Vidare föreslås beslutet få grundas även på handlingar och annat material som inte får lämnas till parter.

Vid överklagande av ett beslut om frysning föreslås att rätten ska förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt. Det föreslås vara rätten som prövar frågor om substitution.

### **Undantag från beslutet**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i enskilda fall på begäran av den som beslutet avser få besluta om undantag från ett beslut om frysning när det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela kompletterande föreskrifter om undantag från ett beslut om frysning.

### **Straff och förverkande**

Vi föreslår att överträdelse av frysningsbeslut ska vara straffbelagda på motsvarande sätt som överträdelse av beslut enligt frysningsslagen och ha samma straffskalor. Vi föreslår därför följande.

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt LSU ska dömas till fängelse i högst tre år eller, om brottet begåtts uppsåtligt och är grovt, till fängelse i lägst två år och högst sex år. Om brottet med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. En gärning ska inte utgöra brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd. För försök till brott ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Åtal för brott som är ringa eller för försök till sådant brott ska få väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

För gärningar som begås i utlandet ska det inte gälla ett krav på dubbel straffbarhet.

Även förutsättningarna för förverkande bör motsvara det som gäller vid frysning enligt frysningsslagen. Förverkande av egendom som har varit föremål för brott mot frysningsbestämmelserna i LSU föreslås alltså få ske hos gärningsmannen eller den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

### **Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel**

Vi föreslår att beslut i brottmål om kvarstad, beslag och penningbeslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken ska gälla framför ett beslut om frysning enligt LSU. Vidare föreslår vi att egendom också ska kunna förverkas utan att ett beslut om frysning hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande föreslås, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt LSU. Detsamma föreslås gälla ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

### **Olovlig vistelse**

I betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) föreslås skärpta straff för den som olovligen vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud som meddelats i samband med att utlänningen utvisats på grund av brott. I betänkandet föreslås också att en regel om krav på åtalsprövning vid ringa brott tas bort. I konsekvens med förslagen i betänkandet och de skäl som ligger bakom dem föreslår vi att motsvarande straffskärpningar görs i fråga om den som olovligen vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud som meddelats vid utvisning enligt LSU. Vi föreslår också att den särskilda åtalsprövningen som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud ska tas bort.

Utöver straffbestämmelsen som riktar sig mot en utlänning som trots ett återreseförbud återvänder till Sverige, är det även straffbelagt att hjälpa en sådan utlänning att komma in i Sverige. Straffskalan är fängelse i högst två år. Även försök eller förberedelse till sådant brott

är kriminaliserat. Straffbestämmelsen har samma bakgrund som brott mot återreseförbud, nämligen vikten av att en utlänning som bedömts utgöra ett säkerhetshot inte återvänder till Sverige. Vår bedömning är att straffskalorna även fortsatt bör överensstämna och föreslår att minimistraftet för den som hjälper den som utvisats ur Sverige att återvända till Sverige i strid med ett återreseförbud ska höjas till fängelse sex månader.

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

Kriminella nätverk utgör ett hot mot det svenska samhället. Dödligt våld med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet. Det kraftigt ökande skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa. Allt fler dåd är av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte skada, offret. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Automatvapen har blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar även risken att utomstående ska drabbas, vilket också har inträffat vid åtskilliga tillfällen (Skr. 2023/24:67 s. 3).

### **En särskild ärendekategori**

Att kunna avlägsna utlänningar som kan orsaka det svenska samhället allvarlig skada utgör en viktig skyddsmekanism för staten. 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. Polismyndigheten är den myndighet som har bäst kunskap om de kriminella nätverken och de individer som på olika sätt deltar i eller främjar nätverkens verksamhet. Myndigheten bör därför 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. Vi föreslår 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 bl.a. 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. Vi föreslår att det ska ställas krav på att ett polisiärt utlänningsärende ska handläggas skyndsamt och att Polismyndigheten ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i sådana ärenden.

Vi bedömer att det inte finns skäl att införa ytterligare sekretessbestämmelser eller begränsningar av rätten till partsinsyn i polisiära utlänningsärenden.

## Överklagande

Polismyndigheten föreslås få överklaga Migrationsverkets beslut i ett polisiärt utlänningsärende i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning. Både Migrationsverket och Polismyndigheten föreslås vara utlänningsens motparter i domstolarna när ett beslut i ett polisiärt utlänningsärende överklagas och i vissa andra fall som rör utlännningar i ett sådant ärende. I övrigt gör vi bedömningen att övriga bestämmelser i 16 kap. utlänningslagen bör tillämpas på polisiära utlänningsärenden.

Vi föreslår att Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol ska vara ensam behörig att pröva beslut av Migrationsverket i ett polisiärt utlänningsärende som överklagas. Vidare föreslås att rätten, om det under handläggningen av ett mål i migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen framkommer att det rör sig om ett polisiärt utlänningsärende, ska undanröja beslutet eller besluten och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

## **Förslag om inhibition, anmälningsskyldighet och områdesbegränsning ska gälla även i polisiära utlänningsärenden**

I promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utläningar vid verkställighetshinder föreslås att huvudregeln vid tillfälliga verkställighetshinder i vissa typer av ärenden ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Vidare föreslås att man vid inhibition ska kunna besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning i vissa fall. Vi föreslår att polisiära utlänningsärenden uttryckligen ska inkluderas i de ärendekategorier som omfattas av bestämmelserna om att inhibition ska vara huvudalternativet och om en möjlighet att ålägga utläningen anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning.

## **Förvarstiderna för barn ska förlängas**

När det gäller vuxna utläningar bedömer vi att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå längre förvarstider för än vad som följer av förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Däremot bedömer vi att de maximala tidsgränser för förvar av barn som föreslås gälla i utlänningsärenden i allmänhet många gånger kan antas vara alltför korta för att kunna möjliggöra verkställighet i ett polisiärt utlänningsärende. Förhållandena kan många gånger närmast likna ärenden som rör brottsutvisade barn. Bland annat kan man förvänta sig att barnet som regel ska utvisas ensam och att det behöver säkerställas ett ordnat mottagande i hemlandet. Vi bedömer därför att det bör vara möjligt att hålla sådana barn i förvar under en tid som motsvarar förvar av brottsutvisade barn, enligt vad som föreslås i det nyss nämnda slutbetänkandet.

De längre förvarstiderna föreslås enbart gälla fall då barnet tagits i förvar antingen på grund att det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige eller, i fråga om asylsökande barn, på grund av att förvar är nödvändigt för att skydda allmän ordning. Dessa kriterier anknyter till de förvarsgrunder som föreslås i Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. I de angivna fallen föreslås att ett barn inte får hållas i förvar längre tid än tre månader, eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Med anledning av förslaget om förlängd förvarstid för barn lämnas även förslag om krav på ny prövning av förvarsbeslutet inom vissa tidsfrister.

### **Regler om förvarsplacering av utlänningar i polisiära utlänningsärenden**

Vi föreslår att en vuxen utlänning som är tagen i förvar ska få placeras på en särskild säkerhetsavdelning i Migrationsverkets regi om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ett barn i ett polisiärt utlänningsärende föreslås få placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Vi föreslår vidare att en vuxen utlänning i ett polisiärt utlänningsärende ska få placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest om det behövs med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. I ett sådant fall föreslås att utlänningen ska hållas avskild från övriga intagna.

Vi föreslår vidare bestämmelser om en möjlighet för Polismyndigheten att i brådskande fall besluta om placering i polisiära utlänningsärenden och om krav på prövning av placeringsbeslutet.

### **Bestämmelser om kartläggande tvångsmedel bör inte införas**

Vi har bl.a. i uppdrag att lämna förslag till tvångsåtgärder som motsvarar de som är möjliga i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Vi har därför övervägt om det bör införas en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden.

Vår bedömning är att övervägande skäl talar mot införande av en sådan möjlighet. Ett viktigt skäl för ställningstagandet är att en möjlighet att använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden skulle utgöra ett principiellt tveksamt avsteg från den övriga regleringen om straffprocessuella tvångsmedel. Det framstår vidare som principiellt tveksamt att införa sådana bestämmelser utan att samtidigt analysera om en möjlighet till tvångsmedelsanvändning bör finnas även i säkerhetsärenden och ärenden om verkställighet av utvisning på grund av brott. Ett annat viktigt skäl är att det är oklart om det finns ett behov av tvångsmedelsbestämmelser med beaktande av redan framlagda och kommande förslag, däribland särskilt de förslag som kan komma att

lämnas av utredningen om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28).

## **Utformning av en tvångsmedelsreglering för polisiära utlänningsärenden**

Eftersom det följer av vårt uppdrag lägger vi trots bedömningen i det föregående fram förslag till en reglering om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. En utgångspunkt är att bestämmelserna, om de ska införas, bör begränsas till kvalificerade fall och ska ha ett kartläggande syfte. Vi föreslår i huvudsak följande.

I utlänningslagen ska det föras in ett nytt kapitel med bestämmelser om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Bestämmelser om hemlig dataavläsning i polisiära utlänningsärenden ska föras in i lagen om hemlig dataavläsning.

Tvångsmedel ska få användas om ett beslut om utvisning eller avvisning i ett polisiärt utlänningsärende tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tvångsmedel ska också få användas om avlägsnandebeslutet ännu inte verkställts, om beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft.

Tvångsmedel ska inte få användas om utlännningen är tagen i förvar.

För att tvångsmedel ska få användas ska det vidare krävas att

1. det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det inom en organisation eller grupp som utlännningen tillhör eller verkar för utövas eller kommer att utövas brottslig verksamhet i organiserad form som innefattar brott av det slag som anges i 1 a § preventivlagen, och
2. det är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlännningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet.

Utlännningen föreslås få utsättas för husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Tillstånd föreslås även kunna ges till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, postkontroll, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter. Om tvångsmedel får användas föreslås det också vara tillåtet att ta fingeravtryck,

fotografi och video av utlänningen. I fråga om de angivna tvångsmedlen ska i övrigt 27 och 28 kap. rättegångsbalken gälla. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits föreslås Polismyndigheten få besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna för åtgärden i övrigt är uppfyllda.

Ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som gäller platsuppgifter eller kommunikationsövervakningsuppgifter föreslås också få meddelas om det är av synnerlig vikt för att kunna lokalisera en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning.

I likhet med vad som gäller enligt annan lagstiftning bör tvångsmedel få användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter ska få avse endast en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brottslig verksamhet som kan föranleda tvångsmedel kan antas komma att planläggas eller förberedas. Det ska inte införas en möjlighet att knyta tillståndet till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter till utlänningen i stället för till en viss plats.

Bedömningen är att det inte bör införas en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot utlänningar som inte har fyllt 15 år. Detta bör anges uttryckligen. I övrigt föreslås de föreslagna tvångsmedelsbestämmelserna omfatta underåriga, även de under 15 år, utan några särskilda begränsningar.

Förslaget innebär att tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska förutsätta att rätten meddelar tillstånd på ansökan av Polismyndigheten. Regeringen föreslås föreskriva vilka tingsrätter som är behöriga att pröva ansökningarna. Förfarandereglerna föreslås i huvudsak motsvara det som gäller enligt preventivlagen. En ordning med dubbelprövning liknande den som gäller enligt LSU föreslås inte.

Vi föreslår vidare bestämmelser om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, kopiering och biometrisk auten-

tisering som i allt väsentligt överensstämmer med den ordning som föreslås beträffande kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU.

Bestämmelserna om granskning, bevarande och förstöring av material från hemliga tvångsmedel samt användning av överskottsinformation föreslås i allt väsentligt motsvara det som gäller enligt LSU. Polismyndigheten föreslås ansvara för beslut om användning av överskottsinformation.

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift som rör postkontroll föreslås ha tystnadsplikt för uppgiften.

Polismyndigheten föreslås vara skyldig att varje år redovisa uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna om vissa hemliga tvångsmedel enligt närmare anvisningar från regeringen. Vidare föreslås att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden, och att rätten ska vara skyldig att underrätta nämnden om tvångsmedelsbeslut i sådana ärenden.

Därutöver föreslås regler om underrättelse i efterhand om att hemliga tvångsmedel använts. Polismyndigheten föreslås vara skyldig att lämna underrättelsen så snart det kan ske efter det att åtgärden vidtogs och sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som ska ingå i en underrättelse inte gäller. Har det på grund av sekretess eller av andra skäl inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, föreslås att underrättelsen ska få underlätas.

Regleringen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden föreslås tidsbegränsas till att gälla i fem år.

Biometriregistret över misstänkta föreslås få innehålla uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som har tagits av en utlänningsmyndighet med stöd de nya tvångsmedelsbestämmelserna i utlänningslagen.

### **Det saknas behov av ytterligare avlägsnande- eller återkallelsegrunder**

Nuvarande och i andra lagstiftningsärenden föreslagna bestämmelser om utvisning eller avvisning och återkallelse av tillstånd i utlänningslagen bedöms sammantaget ge tillräckliga möjligheter att från Sverige avlägsna utlänningsmyndigheter som inte är dömda för brott men som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk. Något behov av att

införa nya avlägsnande- eller återkallelsegrunder för sådana utlänningar finns därför inte.

## Övriga frågor

På initiativ från bl.a. Migrationsverket har vi även tagit upp vissa andra frågor som på olika sätt rör förhållandet mellan LSU och utlänningslagen. Ett sådant förslag är att uppehållstillstånd endast ska kunna meddelas på den tillståndsgrund som finns i LSU när den lagen är tillämplig i fråga om en utlänning. Av motsvarande skäl föreslås att alla slags ansökningar om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen ska avvakta prövningen av en fråga om utvisning enligt LSU. Vi föreslår vidare att det i LSU ska tas in hänvisningar till de bestämmelser i utlänningslagen som reglerar när en utlänning är utesluten från att anses som flykting respektive alternativt skyddsbehövande och när en utlänning upphör att ha sådan status.

En annan fråga är hur man bör hantera fall då en utlänning har utvisats enligt både LSU och någon bestämmelse i utlänningslagen. Om förslag i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder genomförs kommer det i ett sådant fall kunna förekomma parallella ärenden om inhibition. Det är inte någon lämplig ordning, varför vi föreslår att frågor om inhibition i ett sådant fall ska handläggas gemensamt enligt LSU.

Vi lämnar också förslag till vissa ändringar i utlänningsdatalagen (2016:27) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

## Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027.

## Konsekvenser av förslagen

### Ekonomiska konsekvenser för staten

#### *Kvalificerade säkerhetsärenden*

Genomförandet av förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden bedöms leda till begränsade kostnadsökningar för Säkerhetspolisen, Migrationsverket, regeringen och Sveriges domstolar. Förslagen bedöms också leda till en marginell ökning av kostnaderna för offentliga biträden, offentliga ombud och tolkar. Kostnadsökningarna ryms inom befintliga anslag. En utökad tvångsmedelsanvändning och nya tvångsmedel medför vidare att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyns-uppdrag utökas. Ökningen bedöms dock vara marginell och bör kunna hanteras utan ökade resurser.

Genomförandet av förslagen om elektronisk övervakning bedöms medföra både inledande och löpande kostnader för Polismyndigheten som i dagsläget endast delvis kan bedömas. Genomförandet av förslagen bedöms vidare medföra ökade kostnader för Säkerhetspolisen på mellan 3,8 och 4,5 miljoner kronor per år. Myndigheten bör tillföras ytterligare resurser. Förslagen kan leda till minskade kostnader för Kriminalvården och Migrationsverket motsvarande kostnaden för förvarsbeslut som kan ersättas med uppsikt med elektronisk övervakning.

Det går inte att göra någon bedömning av om genomförandet av förslaget om ett ändrat tillämpningsområde för LSU kommer att medföra en kostnadsökning eller hur stor kostnadsökning det i så fall kommer att bli fråga om.

I övrigt bedöms förslagen beträffande kvalificerade säkerhetsärenden medföra begränsade kostnadskonsekvenser för staten som bedöms kunna rymmas inom befintliga anslag.

#### *Utläningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk*

Det går inte att göra ens någon ungefärlig prognos om hur många polisiära utlänningsärenden det kan bli fråga om och hur stora kostnadsökningar som kan uppstå för staten. Förslagen om inrättande av en ny ärendekategori kan dock förväntas leda till ökade kostnader

för Polismyndigheten och Migrationsverket. Båda myndigheterna kan komma att behöva ökade anslag. Förslagen om placering av förvarstagna utlänningar i polisiära utlänningsärenden kan leda till ökade kostnader för Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten. Om förslagen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden genomförs fullt ut kommer Polismyndigheten vidare att ha kostnader för bl.a. utbildning, systemutveckling och personalkostnader i form av bl.a. analytiker och processförare. Förslagen förväntas också leda till ökade kostnader för Sveriges domstolar samt en ökad kostnad för offentliga ombud.

Förslagen om längre förvarstider för barn i vissa polisiära säkerhetsärenden bedöms endast kunna leda till marginella kostnadsökningar.

### **Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen.**

Förslagen i betänkandet innebär, både vart och ett för sig och sammantagna, att Säkerhetspolisen mer effektivt kan förebygga och förhindra terrorhot och hot mot Sveriges säkerhet.

Genom införandet av en formaliserad möjlighet i utlänningslagen för Polismyndigheten att initiera eller förorda en viss utgång i ett utlänningsärende och att ha ställning som part ges myndigheten ytterligare ett verktyg för att arbeta strategiskt mot de kriminella nätverken.

### **Konsekvenser för utlänningar och deras anhöriga**

Ändringsförslagen beträffande de kvalificerade säkerhetsärendena medför i flera avseenden möjligheter till större ingrepp i enskildas fri- och rättigheter men medger samtidigt en ökad flexibilitet och mer nyanserade bedömningar när det gäller behovet av kontroll- och tvångsåtgärder.

Förslagen angående utlänningar som deltar i eller främjar verksamheten i kriminella nätverk möjliggör större ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Förslagen om placering på särskild säkerhetsavdelning medför dock mindre frihetsinskränkningar för de utlänningar som placeras på en sådan avdelning i stället för att externplaceras.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 5 §<sup>1</sup>

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:328.

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstypning av kvinnor,  
g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, *eller*

h) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, *eller*

i) 8 kap. 4 b § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 1 kap. 13 och 14 §§, 10 kap. 24, 34 och 36 §§, 10 a kap. 10, 13, 14 och 16 §§, 12 kap. 14 och 17 a §§, 13 kap. 13 §, 14 kap. 12 § och 16 kap. 1, 6, 8 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken före 1 kap. 7 § ska ha lydelsen Säkerhetsärenden och polisiära utlänningsärenden,

*dels* att det ska införas ett nytt kapitel, 9 b §, och två nya paragrafer, 1 kap. 7 a och 14 kap. 12 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 7 a §

*Polisiära utlänningsärenden enligt denna lag är ärenden där Polismyndigheten av skäl som rör utlänningsens deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form förordar*

*– att en utlänningsansökan ska avvisas eller utvisas,*

*– att en utlänningsansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlänningsuppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,*

*– att en utlänningsansökan ska beviljas statusförklaring eller att en utlänningsstatusförklaring ska återkallas,*

*– att en utlänningsansökan ska beviljas resedokument,*

*– att en utlänningsansökan ska beviljas främlingspass eller att en ut-*

*lännings främlingspass ska återkallas,*

*– att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas, eller*

*– att en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott inte ska meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten eller beviljas ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket eller att ett beslut om inhibition av verkställigheten ska upphävas enligt 12 kap. 16 f §.*

*Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett polisiärt utlänningsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett polisiärt utlänningsärende. Detsamma gäller ett ärende hos Migrationsverket om prövning enligt 12 kap. 17 a– c eller e §, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett polisiärt utlänningsärende.*

13 §<sup>1</sup>

Säkerhetsärenden skall handläggas skyndsamt.

Säkerhetsärenden och polisiära utlänningsärenden ska handläggas skyndsamt.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:716.

14 §<sup>2</sup>

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt den lagen.

En ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt av en utlänning som är utvisad enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller har meddelats motsvarande beslut enligt äldre lag och befinner sig i Sverige, ska handläggas enligt den lagen.

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt den lagen.

En ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt av en utlänning som är utvisad enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller har meddelats motsvarande beslut enligt äldre lag och befinner sig i Sverige, ska handläggas enligt den lagen.

*Om en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar också har utvisats enligt denna lag ska frågor om inhibition handläggas tillsammans enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.*

## 9 b kap. Tvångsmedel i vissa polisiära utlänningsärenden

### Användning av tvångsmedel

1 § De tvångsmedel som anges i 3, 4 och 7–9 §§ får användas om ett beslut om utvisning eller avvisning i ett polisiärt utlänningsärende tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:705.

Tvångsmedel får också, om utlänningen inte är tagen i förvar, användas om ett avlägsnandebeslut som avses i första stycket ännu inte verkställts, om beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft.

Hemliga tvångsmedel får endast användas mot utlänningar som har fyllt 15 år.

I lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om användning av hemlig dataavläsning i polisiära utlänningsärenden.

**2 §** Ett tillstånd till tvångsmedel enligt detta kapitel får beviljas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

### **Husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag**

**3 §** En utlänning som avses i 1 § får, efter tillstånd enligt 10 §, utsättas för husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken, undersökning på annat ställe enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken, genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 a § rättegångsbalken, kroppsvisitation enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken eller kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken, om

1. det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det inom en organisation eller grupp som utlänningen tillhör eller verkar för utövas eller kommer att utövas brottslig verksamhet i organiserad form som innefattar

a. mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse enligt 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 § första stycket eller 13 kap. 3 § första eller tredje stycket brottsbalken,

b. grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64),

c. grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67),

d. grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje eller fjärde stycket, 6 a § tredje eller fjärde stycket

eller 6 b § tredje eller fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

e. grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

2. det är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet.

I sådana fall är det också tillåtet att ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 27 kap. 17 f § och 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

**4 §** Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 3 § andra stycket får Polismyndigheten besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda.

### **Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning**

**5 §** Om en polisman vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. Handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag får inte undersökas. Utrustningen får även användas för att göra en genomsökning på distans.

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna kommunikationsutrustningen genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till detta, om undersökningen av kommunikationsutrustningen annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman genomföra autentiseringen.

Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast fyra dygn efter omhändertagandet.

## Kopiering

6 § Innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av 5 § första stycket får kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. Detsamma gäller handlingar som påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, postkontroll eller en genomsökning på distans.

En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får inte heller kopieras.

Den som har rätt att verkställa ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, omhändertar elektronisk kommunikationsutrustning eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta att en handling ska kopieras.

## Hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

7 § Om förutsättningarna i 3 § första stycket är uppfyllda får ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken meddelas.

Tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även meddelas om det är av synnerlig vikt för att kunna lokalisera en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning.

I fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

## Hemlig kameraövervakning

8 § Om förutsättningarna i 3 § första stycket är uppfyllda får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § rättegångsbalken meddelas.

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får avse endast en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brottslig verksamhet som anges i 3 § första stycket kan antas komma att planläggas eller förberedas.

I fråga om hemlig kameraövervakning gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

## Postkontroll

9 § Om förutsättningarna i 3 § första stycket är uppfyllda får ett tillstånd att hålla kvar och närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som har ställts till utlänningen eller som har avsänts av honom eller henne (postkontroll) meddelas.

## Vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedel

10 § Polismyndigheten får hos tingsrätten ansöka om ett tillstånd till tvångsmedel enligt 3, 4 och 5–7 §§. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva frågor om tvångsmedel enligt detta kapitel.

Rättens beslut gäller omedelbart.

På förfarandet tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag.

I lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om att rätten kan meddela Polismyndigheten tillstånd enligt den lagen.

## Innehållet i ett tillstånd till postkontroll

11 § I ett tillstånd till postkontroll får rätten besluta att en försändelse som kommer in till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts eller öppnats eller granskats. Av tillståndet ska det framgå vilka försändelser som tillståndet omfattar.

Ett tillstånd ska meddelas att gälla för en viss tid, längst en månad från dagen då förordnandet delgavs befordringsföretaget.

Beslutet ska innehålla en underrättelse om att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av Polismyndigheten.

## Granskning och förstöring

**12 §** En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagare.

Upptagningar och uppteckningar ska bevaras så länge som de behövs i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlänningen. I övrigt ska de förstöras så snart som möjligt.

Uppgifter från upptagningar och uppteckningar som med stöd av 15 § får användas vid en förundersökning ska dock bevaras så länge förundersökningen inte har lagts ner eller, om åtal har väckts, till dess målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras. Uppgifter från upptagningar eller uppteckningar som med stöd av 15 § får användas för något annat ändamål ska dock bevaras så länge som de behövs för det nya ändamålet. De ska därefter förstöras.

**13 §** En försändelse som omfattas av ett tillstånd till postkontroll ska undersökas snarast möjligt. Försändelsen får inte närmare undersökas, och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagare.

När undersökningen har slutförts ska en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till.

**14 §** Om en handling påträffas vid husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Polismyndigheten får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts enligt 6 § ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Polismyndighetens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet. En kopia av en enskild handling ska

omedelbart förstöras i de delar som den omfattas av beslagsförbud enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

### **Användning av överskottsinformation**

**15 §** Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får Polismyndigheten besluta att uppgifter som har kommit fram vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll får användas för annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden.

### **Skyldighet att upphäva ett beslut om hemliga tvångsmedel**

**16 §** Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll ska Polismyndigheten eller rätten upphäva beslutet.

### **Underrättelse**

**17 §** Den som har varit utsatt för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll ska underrättas om åtgärden. Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller en annan adress, en viss elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte underrättas.

Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter det att åtgärden vidtogs och sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som ska ingå i en underrättelse inte gäller.

En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse behöver inte heller lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

18 § En underrättelse ska innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och om tiden för åtgärden. Vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett.

19 § Har det på grund av sekretess som anges 17 § andra stycket eller av andra skäl inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas.

20 § När rätten har beslutat i frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

### Polismyndighetens rätt att överklaga beslut om tvångsmedel

21 § Polismyndigheten får överklaga en domstols beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt 10 §. Sådana beslut överklagas i den ordning som anges i rättegångsbalken.

*Lydelse enligt SOU 2025:16*

*Föreslagen lydelse*

#### 10 kap.

##### 24 §<sup>3</sup>

I ett säkerhetsärende får ett barn inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

I ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* får ett barn inte vara ställt under för starkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

---

<sup>3</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

34 §<sup>4</sup>

I ett säkerhetsärende får ett barn inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

*Det som anges i första stycket gäller också ett barn i ett polisiärt utlänningsärende som tagits i förvar*

*1. enligt 5 § på grund av att det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, eller*

*2. enligt 6 § första stycket 2 på grund av att förvar är nödvändigt för att skydda allmän ordning.*

36 §<sup>5</sup>

Ett beslut om förvar av barn i ett säkerhetsärende eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som barnet tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Ett beslut om förvar av barn i ett säkerhetsärende, *ett polisiärt utlänningsärende* eller ett beslut om förvar som gäller ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska prövas på nytt inom en månad från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som barnet tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om barnet därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom en månad från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

<sup>4</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

<sup>5</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

## 10 a kap.

10 §<sup>6</sup>

I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det är påkallat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

13 §<sup>7</sup>

Om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

Om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet får Migrationsverket besluta att en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest.

En utlänning som har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket ska hållas avskild från övriga intagna.

14 §<sup>8</sup>

I ett säkerhetsärende får Migrationsverket besluta att ett barn ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller vid placering av ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

I ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* får Migrationsverket besluta att ett barn ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller vid placering av ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

<sup>6</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

<sup>7</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

<sup>8</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

16 §<sup>9</sup>

Säkerhetspolisen får i ett säkerhetsärende, även om den inte är behörig enligt 10 eller 13–14 §§, tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Beslutet ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket som skyndsamt ska besluta i frågan. När Migrationsverket beslutar i frågan upphör Säkerhetspolisens beslut att gälla.

*Polismyndigheten får i ett polisiärt utlänningsärende, även om den inte är behörig enligt 10 eller 13–14 §§, tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut. Beslutet ska snarast möjligt anmälas till Migrationsverket som skyndsamt ska besluta i frågan. När Migrationsverket beslutar i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 12 kap.

14 §<sup>10</sup>

Migrationsverket ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning om inte annat föreskrivs i denna paragraf eller i 14 a §.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten. Säkerhetspolisen ska inte verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott.

<sup>9</sup> Lydelse enligt SOU 2025:16.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2024:28.

Polismyndigheten ska verkställa

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. sina beslut om avvisning,<br/>2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, och<br/>3. beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.</p> | <p>2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,<br/>3. beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket, och<br/>4. beslut om avvisning eller utvisning i ett polisiärt utlänningsärende.</p> |
|---|---|

*Lydelse enligt Ds 2024:23*

*Föreslagen lydelse*

#### 17 a §<sup>11</sup>

Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs ska Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, besluta om inhibition av verkställigheten, om

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §,<br/>2. utlänningsen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c §,<br/>3. utlänningsen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket, eller<br/>4. utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.</p> | <p>1. det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § eller ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a §,<br/>2. utlänningsen är utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c §,<br/>3. utlänningsen har vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket, eller<br/>4. utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.</p> |
|--|---|

Om det finns särskilda skäl får utlänningsen i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd ska gälla i högst ett år.

---

<sup>11</sup> Lydelse enligt Ds 2024:23.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 kap.

#### 13 §<sup>12</sup>

Om Migrationsverket finner att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utlänningen.

I säkerhetsärenden tillämpas 38 § förvaltningslagen (2017:900) i stället för vad som föreskrivs i första stycket.

I säkerhetsärenden *och i polisiära utlänningsärenden* tillämpas 38 § förvaltningslagen (2017:900) i stället för vad som föreskrivs i första stycket.

Om Migrationsverket har meddelat ett beslut som första instans och beslutet har överklagats, får verket ändra beslutet enbart i sådana fall som avses i första och andra styckena och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till en migrationsdomstol.

### 14 kap.

#### 12 §

*Migrationsverkets beslut i ett polisiärt utlänningsärende får överklagas av Polismyndigheten i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 17 a § första stycket eller 17 c §, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket.*

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2018:822.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***16 kap.****1 §<sup>13</sup>**

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka förvaltningsrätter som ska vara migrationsdomstolar och vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva säkerhetsärenden.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka förvaltningsrätter som ska vara migrationsdomstolar och vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva säkerhetsärenden *och polisiära utlänningsärenden.*

Regeringen meddelar även föreskrifter om behörig migrationsdomstol för viseringsmål. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Om migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen och förfarandet i dessa gäller vad som allmänt är föreskrivet om förvaltningsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av denna lag.

*Lydelse enligt Ds 2024:23**Föreslagen lydelse***6 §<sup>14</sup>**

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningsärendet. Detsamma gäller i ett mål om återreseförbud där beslut meddelats av Polismyndigheten i samband med ett beslut om avvisning.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningsärendet vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

*När ett beslut i ett polisiärt utlänningsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Polismyndigheten motparter till utlänningsärendet vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.*

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2011:705.

<sup>14</sup> Lydelse enligt Ds 2024:23.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. Detsamma gäller i ett mål om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket, eller om upphävande av ett sådant beslut, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

#### *Nuvarande lydelse*

Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen framkommer att det rör sig om ett

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, är Migrationsverket och, i fråga om ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen, *eller i fråga om ett polisiärt utlänningsärende Polismyndigheten*, motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. Detsamma gäller i ett mål om inhibition av verkställigheten enligt 12 kap. 16 b § första stycket, 16 e § tredje stycket eller 16 h § andra stycket, eller om upphävande av ett sådant beslut, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 8 §<sup>15</sup>

Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende *eller polisiärt utlänningsärende* enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen framkommer att det rör sig om ett

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2022:705.

säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

säkerhetsärende *eller polisiärt utlänningsärende* enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

*Lydelse enligt Ds 2024:23*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>16</sup>

En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av Polismyndigheten får dock inte överklagas i andra fall än de som avses i 14 kap. 2 § andra meningen.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Säkerhetspolisen får, i fråga om ett säkerhetsärende, överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket.

*Polismyndigheten får, i fråga om ett polisiärt utlänningsärende, överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket.*

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
  2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om förvar eller placering vid förvar som har meddelats före ikraftträdandet.

---

<sup>16</sup> Lydelse enligt Ds 2024:23.

### **1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)**

Härigenom föreskrivs att 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) ska upphöra att gälla.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter,

2. brottsbekämpande myndigheters användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott än de som avses i 1, om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden,

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utläningar, *och*

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utläningar,

*4. Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel vid kontroll av utläningar i polisiära utlänningsärenden, och*

4. därmed sammanhängande verksamhet.

5. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:563.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första–tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 1.4*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter,

2. brottsbekämpande myndigheters användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott än de som avses i 1, om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden,

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlämningar,

4. *Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel vid kontroll av utlämningar i polisiära utlämningsärenden, och*

5. därmed sammanhängande verksamhet.

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlämningar, *och*

4. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2027:000.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första–tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 3 §<sup>1</sup>

Den som i ett befordringsföretag har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 1, 2 eller 3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten omfattar en uppgift som handlar om att

1. hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken,

2. undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, *eller*

3. hålla kvar försändelser enligt 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

2. undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,

3. hålla kvar försändelser enligt 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, *eller*

4. *hålla kvar försändelser enligt 9 b kap. 9 § utlänningslagen (2005:716).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1493.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 1.6*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 3 §<sup>1</sup>

Den som i ett befordringsföretag har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 1, 2 eller 3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten omfattar en uppgift som handlar om att

1. hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken,

2. undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,

3. hålla kvar försändelser enligt 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, *eller*

4. *hålla kvar försändelser enligt 9 b kap. 9 § utlänningslagen (2005:716).*

2. undersöka, öppna, granska eller hålla kvar försändelser enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, *eller*

3. hålla kvar försändelser enligt 5 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

1. Denna träder i kraft den 1 mars 2032.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för tillstånd att hålla kvar försändelser enligt 9 b kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) som har beviljats före ikraftträdandet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2027:000.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §<sup>1</sup>

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 och 8 h §§ utlänningslagen (2005:716).

Migrationsverket får föra separata register över

1. fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 och 8 h §§ utlänningslagen (2005:716),  
*och*

2. *fingeravtryck, fotografier och video som tas med stöd av 5 kap. 28 eller 28 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.*

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck *eller* fotografier i registren användas endast

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck, fotografier *eller video* i registren användas endast

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas,
2. i ärenden om avvisning och utvisning,
3. i testverksamhet,
4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,
5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
6. vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige, eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:133.

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

- |  |  |
|--|--|
| 1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och | 1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck, fotografier, och <i>video</i> och |
| 2. föreskrifter om gallring.   |  |

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten får föra

- ett biometrireger över misstänkta,
- ett biometrireger över dömda, och
- ett biometrireger över spår.

I biometriregeren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och

5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) eller 5 kap. 28 eller 28 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningsar.

I lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas finns bestämmelser om elimineringsdatabasen.

#### 3 §<sup>2</sup>

Biometriregeret över misstänkta får innehålla uppgifter som anges i 2 § om en person som är skäligen misstänkt för brott och har varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken.

Registret får också innehålla uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som har tagits av

Registret får också innehålla uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som har tagits av

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:135.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2025:135.

en utlänning med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

en utlänning med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar *eller 9 b kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

*dels* att 9, 14, 15, 17 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas nio nya paragrafer, 9 a–f, 17 f, 17 g och 30 a §§ och en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §<sup>1</sup>

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas för att hämta in uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av en utlänning som omfattas av

1. ett utvisningsbeslut enligt 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, *eller*

2. ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) om *det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.*

1. ett utvisningsbeslut enligt 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar *som inte har verkställts,*

2. ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) *som inte har verkställts och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, eller*

3. *en ansökan om utvisning enligt 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.*

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får också beviljas för att hämta in uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har kontaktat eller kommer att kontakta.

<sup>1</sup> Nuvarande lydelse 2025:123.

*Tillståndet får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 5 och 6 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar samt denna lag ska tillämpas på utlänningen. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett beslut om att 5 kap. 5 och 6 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska tillämpas i fråga om utlänningen gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning.*

*Ett tillstånd får beviljas endast om det finns synnerliga skäl och det är av betydelse för att*

*1. klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,*

*2. klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1,*

*3. klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, eller*

*4. kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningskyldighet enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.*

*Ett tillstånd får inte gälla rums-  
avlyssningsuppgifter. Ett tillstånd  
enligt fjärde stycket 4 får endast gälla  
kommunikationsövervaknings- och  
platsuppgifter.*

*Hemlig dataavläsning enligt  
denna paragraf får användas en-  
dast om utlännen inte är tagen  
i förvar.*

*9 a §*

*Ett tillstånd enligt 9 § får be-  
viljas endast om Migrationsverket,  
regeringen eller en domstol, på an-  
sökan av Säkerhetspolisen, har god-  
känt att Säkerhetspolisen får ansöka  
om tillstånd till tvångsmedel enligt  
5 kap. 5–7 §§ lagen (2022:700) om  
särskild kontroll av vissa utlänningar  
och hemlig dataavläsning. Det för-  
farande och de förutsättningar som  
gäller för ett godkännande som av-  
ser tvångsmedel enligt 5 kap. 5–7 §§  
lagen om särskild kontroll av vissa  
utlänningar gäller också för ett god-  
kännande som avser hemlig data-  
avläsning.*

*Ett tillstånd får beviljas endast  
om det finns synnerliga skäl och det  
är av betydelse för att*

*1. klarlägga om utlännen till-  
hör eller verkar för en organisation  
eller grupp som planlägger eller för-  
bereder brott enligt terroristbrotts-  
lagen (2022:666) eller om det finns  
en risk för att utlännen kan  
komma att engagera sig i en sådan  
organisation eller grupp,*

2. klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1,

3. klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, eller

4. kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller som överträtt förbud att lämna ett vistelseområde enligt 4 kap. 2 § eller 5 kap. 2 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I fall som anges i 9 § första stycket 3 krävs för tillstånd till hemlig dataavläsning att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i första stycket. Ett sådant tillstånd får inte gälla rumsavlyssningsuppgifter

Ett tillstånd enligt andra stycket 4 får endast gälla kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter.

#### 9 b §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 9 § som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar kan antas komma att planläggas eller förbe-

redas. En sådan plats får inte vara någons stadigvarande bostad.

Trots första stycket får tillståndet avse utlänningen i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får dock inte vara någons stadigvarande bostad.

### 9 c §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 9 § som gäller rumsavlyssningsuppgifter får avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig eller att sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar kan komma att planläggas eller förberedas. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon regelbundet kommer att uppehålla sig där eller att brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket lagen om särskild kontroll av vissa utläningar kan komma att planläggas eller förberedas där.

Trots första stycket får tillståndet avse utlänningen i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på

*en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig. Om platsen är en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.*

### **Polisiära utlänningsärenden**

#### **9 d §**

*Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får beviljas för att hämta in uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716) som omfattas av*

*1. ett beslut om utvisning eller avvisning i ärendet som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller*

*2. ett avlägsnandebeslut som avses i 1 som ännu inte verkställts, om beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft.*

*Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikations-*

övervaknings- eller platsuppgifter får också beviljas för att hämta in uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig dataavläsning enligt denna paragraf får endast användas mot utläningar som har fyllt 15 år.

Hemlig dataavläsning enligt denna paragraf får användas endast om utlänningen inte är tagen i förvar.

#### 9 e §

Ett tillstånd enligt 9 d § får beviljas endast om

1. det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det inom en organisation eller grupp som utlänningen tillhör eller verkar för utövas eller kommer att utövas sådan brottslig verksamhet som avses i 9 b kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. det är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet, och

3. det finns synnerliga skäl för åtgärden.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får, om det finns synnerliga skäl för åtgärden, ges även om det är av synnerlig vikt för att kunna lokalisera en utläning i ett polisiärt utlänningsärende som inte

*har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning.*

9 f §

*Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 9 d § som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brottslig verksamhet som anges i 9 b kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716) kan antas komma att planläggas eller förberedas. En sådan plats får inte vara någons stadigvarande bostad.*

14 §<sup>2</sup>

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen.

I samband med ansökan ska åklagaren *eller* Säkerhetspolisen föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4, om villkor inte framstår som obehövligt. Sådana villkor ska dock alltid föreslås om en ansökan som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats.

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen *och en ansökan enligt 9 d § ska göras av Polismyndigheten.*

I samband med ansökan ska åklagaren, Säkerhetspolisen *eller Polismyndigheten* föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4, om villkor inte framstår som obehövligt. Sådana villkor ska dock alltid föreslås om en ansökan som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2025:123.

15 §<sup>3</sup>

Frågor om hemlig dataavläsning under en förundersökning prövas av den domstol som anges i 19 kap. rättegångsbalken. Om förundersökningen avser ett brott som anges i 27 kap. 34 § rättegångsbalken, får frågan även prövas av Stockholms tingsrätt.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 7 och 8 §§ prövas av den domstol som är behörig enligt 6 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 eller 10 § prövas av Stockholms tingsrätt.

*Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 d § prövas av den tingsrätt som är behörig enligt 9 b kap. 10 § utlänningslagen (2005:716).*

17 §<sup>4</sup>

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen eller för möjligheterna att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig dataavläsning, får tillstånd ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut. Ett sådant tillstånd får dock aldrig avse hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll enligt 9 §.

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen eller för möjligheterna att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig dataavläsning, får tillstånd ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut. Ett sådant tillstånd får dock aldrig avse hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll enligt 9 § eller i polisiära utlänningsärenden enligt 9 d §.

Om åklagaren har gett ett tillstånd enligt första stycket, ska åklagaren snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de uppgifter

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2023:540.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2025:123.

som hämtats in inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

### 17 f §

*Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 9 a § andra stycket att inhämta rättens tillstånd, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen i avvaktan på rättens beslut besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter under förutsättning att*

*1. ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller samma uppgiftstyp har meddelats av domstol och fortfarande gäller,*

*2. det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat avläsningsbart informationssystem än det som anges i rättens tillstånd, och*

*3. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än som anges i rättens tillstånd.*

## 17 g §

*Om en befattningshavare vid Säkerhetspolisen gett ett tillfälligt tillstånd enligt 17 f § ska han eller hon snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.*

*Om det tillfälliga beslutet har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de uppgifter som hämtats in inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.*

30 §<sup>5</sup>

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 § ska 5 kap. 20 och 23 §§ lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 § ska 5 kap. 20 och 23 §§ lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2022:711.

*30 a §*

*När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 d § ska 9 b kap. 12 och 15 §§ utlänningslagen (2005:716) tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning.*

*För underrättelse till en enskild vid hemlig dataavläsning i fall som anges i 9 d § gäller 9 b kap. 17–19 §§ utlänningslagen. Det som anges där om*

*– hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter*

*– hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska tillämpas för hemlig dataavläsning i övrigt*

*– telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning ska avse avläsningsbart informationssystem.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
  2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

*dels* att 9 d–f §§ och 30 a §§ ska upphöra att gälla,  
*dels* att 14, 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 1.10*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §<sup>1</sup>

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen och en ansökan enligt 9 d § ska göras av Polismyndigheten.

I samband med ansökan ska åklagaren, Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4, om villkor inte framstår som obehövligt. Sådana villkor ska dock alltid föreslås om en ansökan som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats.

Frågor om hemlig dataavläsning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. En ansökan om hemlig dataavläsning enligt 9 § ska dock göras av Säkerhetspolisen.

I samband med ansökan ska åklagaren eller Säkerhetspolisen föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4, om villkor inte framstår som obehövligt. Sådana villkor ska dock alltid föreslås om en ansökan som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter avser en viss person i stället för en viss plats.

### 15 §<sup>2</sup>

Frågor om hemlig dataavläsning under en förundersökning prövas av den domstol som anges i 19 kap. rättegångsbalken. Om förundersökningen avser ett brott som anges i 27 kap. 34 § rättegångsbalken, får frågan även prövas av Stockholms tingsrätt.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 7 och 8 §§ prövas av den domstol som är behörig enligt 6 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2027:000.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2027:000.

Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 eller 10 § prövas av Stockholms tingsrätt.

*Frågor om hemlig dataavläsning enligt 9 d § prövas av den tingsrätt som är behörig enligt 9 b kap. 10 § utlänningslagen (2005:716).*

### 17 §<sup>3</sup>

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen eller för möjligheterna att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig dataavläsning, får tillstånd ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut. Ett sådant tillstånd får dock aldrig avse hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll enligt 9 § eller i polisiära utlänningsärenden enligt 9 d §.

Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen eller för möjligheterna att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig dataavläsning, får tillstånd ges av åklagaren i avvaktan på rättens beslut. Ett sådant tillstånd får dock aldrig avse hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll enligt 9 §.

Om åklagaren har gett ett tillstånd enligt första stycket, ska åklagaren snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten gjort en prövning som avses i andra stycket, ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de uppgifter som hämtats in inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2027:000.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 33 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 kap. 33 §<sup>1</sup>

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst och som har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 31 § första stycket ska på begäran lämna

1. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 till

a) en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten bedömer att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

b) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG,

c) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller någon av bestämmelserna i 4 a kap. 1–8 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster eller 1 kap. 5 § eller 4 kap. 7, 8, 9, 10, 11 eller 14 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

d) Konsumentombudsmannen, om ombudsmannen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller marknadsföringslagen (2008:486), när det är fråga om en misstänkt överträdelse av unionslagstiftning som skyddar konsumenternas intressen enligt bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de natio-

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:330.

nella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004,

e) Konsumentverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (2019:59) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning,

f) Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

g) Läkemedelsverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller bestämmelserna om marknadsföring i 12 kap. läkemedelslagen (2015:315),

h) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

i) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljden,

i) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljden, *eller en utlänningsärende som inte fullgjort anmälningskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning,*

j) Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra en underrättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

k) Skatteverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), och

l) Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera

l) Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera

en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet *eller som överträtt förbud att lämna ett vistelseområde enligt 4 kap. 2 § eller 5 kap. 2 §* lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

2. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 och som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott till Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten,

3. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 till en regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

4. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan antas att det då fanns eller fortfarande finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa, och

5. en uppgift som avses i 31 § första stycket 3 om vilka övriga tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som har deltagit vid överföringen av ett meddelande som omfattas av ett föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken att bevara en viss lagrad uppgift till den myndighet som meddelat föreläggandet.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 3 än lokaliseringssuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 33 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 1.12*                      *Föreslagen lydelse*

### 9 kap. 33 §<sup>1</sup>

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst och som har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 31 § första stycket ska på begäran lämna

1. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 till

a) en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten bedömer att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

b) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG,

c) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller någon av bestämmelserna i 4 a kap. 1–8 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster eller 1 kap. 5 § eller 4 kap. 7, 8, 9, 10, 11 eller 14 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

d) Konsumentombudsmannen, om ombudsmannen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller marknadsföringslagen (2008:486), när det är fråga om en misstänkt överträdelse av unionslagstiftning som skyddar konsumenternas intressen enligt bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:330.

myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004,

e) Konsumentverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (2019:59) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning,

f) Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

g) Läkemedelsverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller bestämmelserna om marknadsföring i 12 kap. läkemedelslagen (2015:315),

h) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

i) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljden, *eller en utlänningsärende som inte fullgjort anmälningskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning,*

i) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljden,

j) Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra en underrättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

k) Skatteverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), och

l) Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningskyldighet eller som över-

trätt förbud att lämna ett vistelseområde enligt 4 kap. 2 § eller 5 kap. 2 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

2. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 och som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott till Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten,

3. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 till en regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

4. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan antas att det då fanns eller fortfarande finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa, och

5. en uppgift som avses i 31 § första stycket 3 om vilka övriga tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som har deltagit vid överföringen av ett meddelande som omfattas av ett föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken att bevara en viss lagrad uppgift till den myndighet som meddelat föreläggandet.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 3 än lokaliseringssuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

## 1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

*dels* att 3 kap. 8 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 2, 3 och 4 §§, 2 kap. 1 och 9 §§, 3 kap. 1, 9, 10 och 19 §§, 4 kap. 2, 6, 11 och 15 §§, 5 kap. 1–3, 4–6, 8–11, 13, 19, 20, 22 och 23 §§, 6 kap. 6 och 8 §§, 7 kap. 1, 16–18 och 22 §§, 8 kap. 1 och 2 §§ samt rubrikerna närmast före 5 kap. 3 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas ett nytt kapitel, 5 a kap., av följande lydelse och fjorton nya paragrafer, 1 kap. 3 a §, 4 kap. 15 §, 5 kap. 3 b, 6 a, 11 a och 11 b §§, 7 kap. 9 a–c §§ och 4 a–e §§ och två nya rubriker av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.**

##### **2 §<sup>1</sup>**

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt denna lag. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning.

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt denna lag. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:700.

3 §<sup>2</sup>

En ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § ska handläggas enligt denna lag.

En ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § ska handläggas enligt denna lag.

## 3 a §

*Om en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § också har utvisats enligt utlänningslagen (2005:716) ska frågor om inhibition handläggas tillsammans enligt denna lag.*

4 §<sup>3</sup>

Följande bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag:

1. 4 kap. 3–4 §§ om statusförklaring och resedokument,

2. 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, och

3. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

1. 2 kap. 1 a–d §§ om främlingspass,

2. 4 kap. 2 b, 2 c och 3–5 a §§ om uteslutande från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande, statusförklaring, resedokument och när en utlänning upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,

3. 5 kap. 1 b § om uppehållstillstånd, och

4. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2022:700.

## 2 kap.

1 §<sup>4</sup>

En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om utlänningen

1. med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller

2. *kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.*

2. *det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.*

9 §<sup>5</sup>

Om en utlänning under handläggningen av en ansökan om utvisning enligt denna lag ansöker om uppehållstillstånd, ska handläggningen av denna ansökan avvakta prövningen av utvisningsfrågan *om det rör sig om ett uppehållstillstånd som får beviljas efter inresa i Sverige enligt*

1. *5 b kap. utlänningslagen (2005:716) om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete,*

2. *6 a kap. utlänningslagen om EU-blåkort,*

3. *6 b kap. utlänningslagen om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT, eller*

4. *6 c kap. utlänningslagen om tillstånd för säsongarbete.*

Detsamma gäller om utlänningen redan har ansökt om ett *sådant* uppehållstillstånd när Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas enligt 1 §.

Om en utlänning under handläggningen av en ansökan om utvisning enligt denna lag ansöker om uppehållstillstånd, ska handläggningen av denna ansökan avvakta prövningen av utvisningsfrågan.

Detsamma gäller om utlänningen redan har ansökt om ett uppehållstillstånd när Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas enligt 1 §.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Om utlänningen utvisas ska ansökan om uppehållstillstånd enligt första och andra styckena anses förfallen när utvisningsbeslutet får laga kraft eller det får verkställas ändå. Avslås yrkandet om utvisning ska ansökan om uppehållstillstånd handläggas enligt utlänningslagen. Om det är regeringen som avslår yrkandet, ska ansökan om uppehållstillstånd överlämnas till Migrationsverket för prövning.

### 3 kap.

#### 1 §<sup>6</sup>

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar, om det

1. *är sannolikt* att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas, eller

2. finns ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet.

Utlänningen får dock tas i förvar endast om

1. det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller

2. utlänningens identitet är oklar.

#### 9 §<sup>7</sup>

En utlänning som inte har fyllt 18 år får inte hållas i förvar längre tid än *72 timmar*. Om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock hållas i förvar under ytterligare *72 timmar*.

En utlänning som inte har fyllt 18 år får inte hållas i förvar längre tid än *sex månader*. Om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock hållas i förvar under ytterligare *sex månader*.

#### 10 §<sup>8</sup>

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett inter-

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 *eller enligt 2 § första stycket 1* på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvars-

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2022:700.

mistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes.

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 2 på nytt inom tre månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

Om utlänningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom de tider som anges i första respektive andra stycket.

Om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla.

beslutet föregåtts av ett intermistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes.

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar – enligt 1 § första stycket 2 på nytt inom tre månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes, *eller*  
– enligt 2 § första stycket 2 på nytt inom två månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

### 19 §<sup>9</sup>

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716). *Om det finns synnerliga skäl får utlänningen placeras på sådan särskild säkerhetsavdelning som avses i 10 a kap. 14 § utlänningslagen. Vid sådan placering ska 10 a kap. 15 § utlänningslagen tillämpas.*

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Utlänningen får hållas avskild från andra som har tagits i förvar om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Ett beslut om avskiljande meddelas av Migrationsverket. Beslutet ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

För behandlingen av en utlänning som har placerats i Migrationsverkets förvarslokaler gäller i övrigt 11 kap. utlänningslagen om myndighetens behandling av utlänningar som hålls i förvar.

#### 4 kap.

##### 2 §<sup>10</sup>

Ett beslut om uppsikt kan innebära att en utlänning är

1. förbjuden att lämna ett visst område (vistelseområdet),
2. skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet), eller
3. skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.

*Ett förbud att lämna ett vistelseområde får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs. När ett sådant beslut har meddelats, är den mot vilken beslutet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.*

##### 6 §<sup>11</sup>

I ett beslut om uppsikt ska det anges vilka förbud och skyldigheter som uppsikten innebär och, i den utsträckning som det är relevant,

1. vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna,
2. hur ofta utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras, och
3. vilka pass eller andra identitetshandlingar som utlänningen ska lämna till Polismyndigheten.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2022:700.

*Ett beslut om uppsikt med villkor om elektronisk övervakning ska, utöver vad som anges i första stycket, ange*

*1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske, och*

*2. vad den mot vilken den elektroniska övervakningen gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.*

Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller det ansvariga statsrådet får uppdra åt Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten.

Beslut enligt första *och* andra styckena ska delges utlänningen.

Beslut enligt första, andra *och* tredje styckena ska delges utlänningen.

#### 11 §<sup>12</sup>

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt *eller om att uppsikt ska förenas med elektronisk övervakning*, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet.

#### 15 §

*Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast i samband med att.*

*1. den övervakade lämnar eller vistas utanför vistelseområdet,*

*2. utlänningen har underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet, eller*

*3. en beslutad elektronisk övervakning hindras eller försvåras.*

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2022:700.

*Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram enligt första stycket, får bevaras i högst två månader. När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras*

**5 kap.**  
1 §<sup>13</sup>

De tvångsmedel som anges i 2–3 a och 5–7 §§ får användas om ett beslut om utvisning enligt denna lag *tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.*

Detta gäller också om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) *inte kan verkställas* och utlännningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 §.

De tvångsmedel som anges i 3, 3 a och 5–7 §§ får användas om ett beslut om utvisning enligt denna lag *inte har verkställts.*

Detta gäller också om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) *inte har verkställts* och utlännningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 §.

*De tvångsmedel som anges i första stycket får också användas om Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt 2 kap. 1 § och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.*

*Tvångsmedel som avses i denna paragraf får användas endast om utlännningen inte är tagen i förvar. För att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 4 § får husrannsakan eller undersökning på annat ställe enligt 3 § dock göras även om utlännningen är tagen i förvar.*

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2025:140.

2 §<sup>14</sup>

Utlänningen får åläggas anmälningsskyldighet. Utlänningen får samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde.

Om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får utlänningen

1. åläggas anmälningsskyldighet, eller

2. förbjudas att lämna ett vistelseområde.

Ett förbud att lämna ett vistelseområde får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs. När ett sådant beslut har meddelats, är den mot vilken beslutet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. I fråga om elektronisk övervakning gäller i övrigt 4 kap. 15 §.

Det som anges i första och andra styckena gäller också om ett beslut om avvísning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 §.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag

Husrannsakan, *undersökning på annat ställe*, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag

### 3 §

Utlänningen får utsättas för husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

Utlänningen får utsättas för husrannsakan, *undersökning på annat ställe*, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,

2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller

3. det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

I sådana fall är det också tillåtet att ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen.

*I fall som anges i 1 § tredje stycket krävs för användning av tvångsmedel enligt första och andra styckena att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i första stycket.*

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 27 kap. 17 f § och 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

## 3 b §

*Om utlännningen närvarar vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans enligt 3 §, får han eller hon kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras.*

*Någon annan än utlännningen får kroppsvisiteras vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans endast om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras.*

*En polisman vid Säkerhetspolisen får besluta om en åtgärd enligt första eller andra stycket.*

*I fråga om åtgärden gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken.*

4 §<sup>15</sup>

Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhändertaga utrustningen och undersöka den.

*Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhändertaga utrustningen och undersöka den. Handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag får inte undersökas. Utrustningen får även användas för att göra en genomsökning på distans.*

*Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna kommunikationsutrustningen genom biometrisk autentisering är*

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2024:567.

Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet.

*han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen medverka till detta, om undersökningen av kommunikationsutrustningen annars försvåras. Om han eller hon vägrar, får en polisman vid Säkerhetspolisen genomföra autentiseringen.*

Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast fyra dygn efter omhändertagandet.

#### 4 a §<sup>16</sup>

Innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av 4 § får kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. Detsamma gäller handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans.

Innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits med stöd av 4 § får kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. Detsamma gäller handlingar som påträffas vid en husrannsakan, *undersökning på annat ställe, postkontroll* eller en genomsökning på distans.

*En handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får inte heller kopieras.*

*Den som har rätt att verkställa ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, omhändertar elektronisk kommunikationsutrustning eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta att en handling ska kopieras.*

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2024:567.

5 §<sup>17</sup>

Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller, om det är tillräckligt, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket.

Ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken får också meddelas i syfte att kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

I fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen missänt ska då i stället avse utlänningen.

6 §<sup>18</sup>

Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. Ett tillstånd får avse endast en plats där en utlänning regelbundet kan antas komma att uppe-

Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller, om det är tillräckligt, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. *I fall som anges i 1 § tredje stycket krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 3 § första stycket.*

Ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken får också meddelas i syfte att kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet *eller som överträtt förbud att lämna ett vistelseområde enligt 2 § eller 4 kap. 2 §.*

Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. *I fall som anges i 1 § tredje stycket krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga så-*

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2024:331.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2022:700.

hålla sig eller en plats där brott som anges i 3 § första stycket kan antas komma att planläggas eller förberedas.

*dana förhållanden som avses i 3 § första stycket. Ett tillstånd får avse endast en plats där en utlänning regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 3 § första stycket kan antas komma att planläggas eller förberedas.*

*Trots första stycket får ett tillstånd till hemlig kameraövervakning avse utlänningen i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.*

I fråga om hemlig kameraövervakning gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

I fråga om hemlig kameraövervakning gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. *Det som i 27 kap. 21 § rättegångsbalken sägs om att åklagaren ska föreslå villkor ska i stället avse Säkerhetspolisen.*

### **Hemlig rumsavlyssning**

#### **6 a §**

*Om det finns särskilda skäl får ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelas enligt 27 kap. rättegångsbalken för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket. Ett sådant tillstånd får aldrig med-*

*delas innan det fattats ett beslut om utvisning.*

*Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig eller sådana brott som anges i 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig där eller att brott som anges i 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas där.*

*Trots andra stycket får ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse utlänningen i stället för en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Beslutet får då verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen får riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör utlänningens stadigvarande bostad, endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.*

*I fråga om hemlig rumsavlyssning gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den*

*som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. Det som i 27 kap. 21 § rättegångsbalken sägs om att åklagaren ska föreslå villkor ska i stället avse Säkerhetspolisen.*

8 §<sup>19</sup>

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att en utlänning ska åläggas anmälningsskyldighet *enligt 2 § eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet*. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

*Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket även ansöka om godkännande att*

1. enligt 10 § besluta om husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video, eller

2. enligt 11 § ansöka om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll.

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att en utlänning ska åläggas

1. anmälningsskyldighet, eller
2. ett förbud att lämna vistelseområdet, *med eller utan villkor om elektronisk övervakning.*

Ett beslut om sådant tvångsmedel *som avses i första stycket* får meddelas om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda.

Migrationsverket får även, *på ansökan av Säkerhetspolisen, besluta om godkännande för Säkerhetspolisen att*

1. enligt 10 § besluta om husrannsakan, *undersökning på annat ställe*, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video, eller

2. enligt 11 § ansöka om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, *hemlig rumsavlyssning* eller postkontroll.

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2025:140.

*Ett godkännande enligt andra stycket 1 och 2 får ges om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda.*

### 9 §<sup>20</sup>

I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 18 § får regeringen

1. ålägga en utlänning anmälningsskyldighet *enligt 2 § eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda*, eller

2. godkänna att Säkerhetspolisen får vidta de åtgärder som anges i 8 § *andra stycket 1 och 2 om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda*.

Innan regeringen som första instans beslutar om anmälningsskyldighet ska det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

1. ålägga en utlänning anmälningsskyldighet,

2. *ålägga en utlänning ett förbud att lämna vistelseområdet, med eller utan villkor om elektronisk övervakning*, eller

3. godkänna att Säkerhetspolisen får vidta de åtgärder som anges i 8 § *tredje stycket 1 och 2*.

*Ett beslut enligt första stycket 1 eller 2 får meddelas om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda*. Innan regeringen som första instans beslutar om anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet ska det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2022:700.

**Beslut om husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag**

**Beslut om husrannsakan, genomsökning på distans, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag**

10 §<sup>21</sup>

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § *andra* stycket 1, 9 § första stycket 1 eller 16 § tredje stycket besluta om husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda.

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § *tredje* stycket 1, 9 § första stycket 3 eller 16 § tredje stycket besluta om husrannsakan, *undersökning på annat ställe*, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video. Ett beslut om sådant tvångsmedel får meddelas om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda.

11 §<sup>22</sup>

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § *andra* stycket 2, 9 § första stycket 2 eller 16 § tredje stycket hos Stockholms tingsrätt ansöka om ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll.

Säkerhetspolisen får efter ett godkännande enligt 8 § *tredje* stycket 2, 9 § första stycket 3 eller 16 § tredje stycket hos Stockholms tingsrätt ansöka om ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, *hemlig rumsavlyssning* eller postkontroll.

Ett tillstånd får meddelas om förutsättningarna i 5–7 §§ är uppfyllda. Rättens beslut gäller omedelbart.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2025:140.

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Vid prövning av en fråga om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning tillämpas 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken om offentliga ombud. På förfarandet tillämpas även i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Vid prövning av en fråga om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* tillämpas 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken om offentliga ombud. På förfarandet tillämpas även i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken.

*I lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om att rätten kan meddela Säkerhetspolisen tillstånd enligt den lagen.*

#### *11 a §*

*Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 3 § att inhämta rättens tillstånd, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i avvaktan på rättens beslut under förutsättning att*

*1. ett tillstånd till samma tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,*

*2. det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat telefonnummer, en annan adress *eller* en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det *eller de som anges i rättens tillstånd, och**

3. *det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än som anges i rättens tillstånd.*

#### 11 b §

*Säkerhetspolisen ska snarast möjligt skriftligt anmäla ett beslut enligt 11 a § till Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden ska den upphäva beslutet.*

*Om Säkerhetspolisens beslut har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden eller för någon annan som uppgifterna avser.*

#### 13 §<sup>23</sup>

I ett beslut om anmälnings-skyldighet eller *en sådan skyldighet tillsammans med* ett förbud att lämna vistelseområdet ska det anges

1. hur ofta utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras, *och*

2. vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna.

I ett beslut om anmälnings-skyldighet eller ett förbud att lämna vistelseområdet ska det anges

1. hur ofta utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras,

2. vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna, *och*

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2022:700.

3. om förbudet enligt 2 ska kontrolleras med elektronisk övervakning.

Ett beslut enligt första stycket med villkor om elektronisk övervakning ska, utöver vad som anges i första stycket, ange

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske,

2. vad den mot vilken den elektroniska övervakningen gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, och

3. vilken påföljd som hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning kan medföra.

Beslutande myndighet får uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Beslut enligt första och andra styckena ska delges utlänningen. Beslut enligt första, andra och tredje styckena ska delges utlänningen.

#### 19 §<sup>24</sup>

Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, i fråga om ett beslut om anmälningsskyldighet eller *en sådan skyldighet tillsammans med* ett förbud att lämna vistelseområdet

1. medge undantag eller tillfälliga lättnader, eller
2. besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort eller veckodag.

Säkerhetspolisen får också, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, upphäva ett beslut enligt 16 §.

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Efter ansökan av Säkerhetspolisen får den myndighet som har beslutat enligt 8 eller 9 § upphäva beslutet eller göra andra ändringar i det än som anges i första stycket.

Efter ansökan av Säkerhetspolisen får rätten göra andra ändringar i ett beslut enligt 16 § än som anges i första stycket.

#### 20 §<sup>25</sup>

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *eller* hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare.

En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning *eller hemlig rumsavlyssning* ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare.

Upptagningar och uppteckningar ska bevaras så länge som de behövs i de delar de är av betydelse för kontrollen av utläningen. I övrigt ska de förstöras så snart som möjligt.

Uppgifter från upptagningar och uppteckningar som med stöd av 23 § får användas vid en förundersökning ska dock bevaras så länge förundersökningen inte har lagts ner eller, om åtal har väckts, till dess målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras. Uppgifter från upptagningar eller uppteckningar som med stöd av 23 § får användas för något annat ändamål ska dock bevaras så länge som de behövs för det nya ändamålet. De ska därefter förstöras.

#### 22 §<sup>26</sup>

Om en handling påträffas vid husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen,

Om en handling påträffas vid husrannsakan, *undersökning på annat ställe*, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas och inte heller öppnas eller granskas av någon

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2024:567.

Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts enligt 4 a § ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet.

annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock en sakkunnig eller någon annan som anlitas vidta åtgärden.

Om kopiering har gjorts enligt 4 a § ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet. *En kopia av en enskild handling ska omedelbart förstöras i de delar som den omfattas av förbud enligt 4 a § andra stycket.*

### 23 §<sup>27</sup>

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får Säkerhetspolisen besluta att uppgifter som har kommit fram vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll får användas för annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får Säkerhetspolisen besluta att uppgifter som har kommit fram vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, *hemlig rumsavlyssning* eller postkontroll får användas för annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden.

### 25 §<sup>28</sup>

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll ska

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, *hemlig rumsavlyssning*

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>28</sup> Senaste lydelse 2022:700.

Säkerhetspolisen eller rätten upphäva beslutet. eller postkontroll ska Säkerhetspolisen eller rätten upphäva beslutet.

## 5 a kap. Frysning

### Förhållandet till beslut om andra frysningsåtgärder

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt

1. en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen, eller
2. lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller lagen (2025:327) om internationella sanktioner.

### Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

2 § Beslut i brottmål om kvarstad, beslag och penningbeslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken ska gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt denna lag hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

### Ordförklaring

3 § Med frysning avses i denna lag ett enligt lagen meddelat beslut som innebär

1. ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 5 § att förfoga över sina tillgångar, och
2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till någon som avses i 5 §.

## Beslut om frysning

**4 §** Om det behövs för att förhindra att personen begår eller på annat sätt medverkar till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller medverkar eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, får ett beslut om frysning meddelas för en utlänning som

1. omfattas av ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § som inte verkställts,

2. omfattas av ett beslut om utvisning eller avvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) som inte har verkställts och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 §, eller

3. avses med en ansökan från Säkerhetspolisen om utvisning enligt 2 kap. 1 § och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.

**5 §** Ett förbud mot att förfoga över tillgångar gäller inte bara egendom som tillhör den som beslutet om frysning avser, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 §,

2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för någon som avses i 4 § eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, eller

3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 § eller punkterna 1 eller 2.

**6 §** Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till de fysiska eller juridiska personer som avses i 4 eller 5 § gäller var och en.

## Vem som får besluta om frysning

**7 §** Beslut om frysning meddelas av Säkerhetspolisen.

Beslutet gäller omedelbart. Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes tidningar och delges den som beslutet avser.

## Innehållet i ett beslut om frysning

8 § I ett beslut om frysning ska det anges när beslutet fattades och vem som fattat beslutet, vem beslutet avser och om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd.

Av beslut om frysning ska det också framgå

– att det finns en möjlighet att begära undantag från förbudet enligt 11 §, och

– att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol enligt 7 kap. 9 a och b §§.

## Upphävande av beslut

9 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning eller om utvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts ska Säkerhetspolisen omedelbart häva beslutet.

Säkerhetspolisen ska också häva beslutet om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt

1. en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen, eller

2. lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller lagen (2025:327) om internationella sanktioner.

Beslutet om hävning ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes tidningar och delges den som beslutet avser.

## Omprövning av beslut

10 § Säkerhetspolisen ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning.

## Undantag från beslut

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, på begäran av den som beslutet avser, i enskilda fall besluta om undantag från ett beslut om frysning, om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från beslut om frysning enligt 4 §.

## 6 kap.

### 6 §<sup>29</sup>

Om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om

1. utvisning,
2. användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 8 eller 9 §,
3. verkställighet av utvisning,
  - a) när ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats, *eller*
    - a) när ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats,
    - b) om frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar,
  - b) om frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar,

*c. om frågan gäller uppsikt, om den som åtgärden gäller inte har fyllt 18 år, eller*

*d. om frågan gäller uppsikt med elektronisk övervakning.*

*Vid överklagande av ett beslut om frysning enligt 5 a kap. 4 § ska rätten förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt.*

Utöver detta ska ett offentligt biträde förordnas för en utlänning som inte har fyllt 18 år och som saknar vårdnadshavare i Sverige, om utlänningen är tagen i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2022:700.

8 §<sup>30</sup>

Till offentligt biträde ska det förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får i stället någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning utses.

Har utlänningen själv föreslagit någon som är behörig för uppdraget som offentligt biträde, ska han eller hon förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

Ett offentligt biträde får inte sätta någon annan i sitt ställe.

*Ett offentligt biträde får inte utan behörig myndighets tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. Om ärendet är hos regeringen ska det vara Regeringskansliet som lämnar tillstånd. Om rätten förordnat ett offentligt biträde ska det vara rätten som lämnar tillstånd. För tillstånd krävs särskilda skäl. Ett beslut om substitution får inte överklagas.*

## 7 kap.

1 §<sup>31</sup>

Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument och ställning som varaktigt bosatt i Sverige får överklagas till regeringen.

Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* och ställning som varaktigt bosatt i Sverige får överklagas till regeringen.

*Beslut om frysning*

## 9 a §

*Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga Säkerhetspolisens beslut. Rätten att överklaga gäller även den som enligt 5 a kap. 5 § fått sina tillgångar frysta*

<sup>30</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>31</sup> Senaste lydelse 2022:700.

*genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till en viss tid.*

*Överklaganden prövas av Stockholms tingsrätt.*

#### *9 b §*

*Ett överklagande av ett beslut om frysning ska göras skriftligen till Stockholms tingsrätt och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till Säkerhetspolisen, som med ett eget yttrande snarast möjligt ska överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall Säkerhetspolisen beslutar att häva beslutet om frysning.*

#### *9 c §*

*Tingsrätten ska avgöra ett ärende enligt 9 a § snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart att det inte behövs.*

*Bestämmelsen i 22 § första och andra stycket andra meningen lagen (1996:242) om domstolsärenden gäller inte och beslutet får grundas även på uppgifter, handlingar och annat material som enligt 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till parter.*

*Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen om domstolsärenden. Om sammanträde ska hållas ska Säkerhetspolisen dock alltid kallas.*

16 §<sup>32</sup>

Om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt denna lag och en ansökan från utlänningen om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Detta gäller dock inte om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

Om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt denna lag och en ansökan från utlänningen om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Detta gäller dock inte om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

17 §<sup>33</sup>

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om *uppehållstillstånd*, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning. *Detta gäller dock inte när det gäller sådana ansökningar om uppehållstillstånd som avses i 2 kap. 9 § första stycket.*

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning.

---

<sup>32</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>33</sup> Senaste lydelse 2022:700.

18 §<sup>34</sup>

Om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen överlämna ärendet i dessa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen (2005:716).

Det framgår av 2 kap. 9 § tredje stycket att regeringen i vissa fall ska överlämna en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket när regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas.

22 §<sup>35</sup>

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet när nöjdförklaringen lämnas, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet när nöjdförklaringen lämnas, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

## 8 kap.

1 §<sup>36</sup>

Till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt be-

Till fängelse i *lägst sex månader och* högst två år eller, om brottet är ringa, till böter *eller fängelse i högst sex månader* döms en utlänning som uppehåller sig i

<sup>34</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>35</sup> Senaste lydelse 2022:700.

<sup>36</sup> Senaste lydelse 2022:700.

slut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

*Är brottet ringa ska åtal för ett sådant brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.*

Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

## 2 §<sup>37</sup>

Till fängelse i högst två år döms den som hjälper en utlänning, för vilken ett återreseförbud enligt 2 kap. 5 § gäller, att komma in i Sverige.

För försök eller förberedelse till ett sådant brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till fängelse i *lägst sex månader och* högst två år döms den som hjälper en utlänning, för vilken ett återreseförbud enligt 2 kap. 5 § gäller, att komma in i Sverige.

## 4 a §

*Den som enligt 5 kap. 8, 9 eller 16 § har förbjudits att lämna ett vistelseområde med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, döms för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år.*

<sup>37</sup> Senaste lydelse 2022:700.

*Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket, döms för oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.*

#### *4 b §*

*Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 5 a kap. 4 § döms till fängelse i högst tre år eller, om brottet begåtts uppsåtligen och är grovt, till fängelse i lägst två år och högst sex år.*

*Om ett brott enligt första stycket med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*En gärning enligt denna paragraf utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.*

#### *4 c §*

*För försök till brott enligt 4 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

#### *4 d §*

*Åtal för brott enligt 4 b § andra stycket eller för försök till sådant brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.*

*4 e §*

*Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt 4 b eller c § får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
  2. Om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar.
  3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.
  4. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för tillstånd till tvångsmedel som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.15 Förslag till förordning (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § En ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) prövas, om inte annat anges i 3 §, av den tingsrätt i följande förteckning inom vars domsområde utlänningsen uppehåller sig.

### Tingsrätt

### Domsområde

Attunda tingsrätt

Danderyds, Järfälla, Norrtälje, Sigtuna, Sollentuna, Täby, Upplands Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholms, Österåkers, Solna, Sundbybergs, Lidingö och Ekerö kommuner, Stockholms stads stadsdelsområden Kungsholmen, Norrmalm, Östermalm, Södermalm, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Rinkeby-Kista och Bromma samt Gotland

Södertörns tingsrätt

Stockholms stads stadsdelsområden Enskede-Årsta-Vantör, Skarpnäck, Farsta, Hägersten-Älvsjö och Skärholmen samt Nacka, Tyresö, Värmdö, Haninge, Nynäshamns, Huddinge, Botkyrka, Södertälje, Nykvarns och Salems kommuner

Malmö tingsrätt	Kalmar, Kronobergs, Blekinge, Skåne, Södermanlands, Östergötlands och Jönköpings län
Göteborgs tingsrätt	Västra Götalands, Hallands, Dalarnas, Värmlands och Örebro län
Umeå tingsrätt	Norrbottnens, Västerbottnens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län

3 § En ansökan som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) prövas av Stockholms tingsrätt.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

**1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716)**

Härigenom föreskrivs att förordningen (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) ska upphöra att gälla.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2032.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 e §

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716).

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* enligt utlänningslagen (2005:716).

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

## 1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar

*dels* att 5 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 20 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska underrättas om följande beslut som har fattats enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar:

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. beslut om utvisning och återreseförbud,</li> <li>2. beslut om inhibition,</li> <li>3. beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd,</li> <li>4. tillstånd till ett kort besök i Sverige,</li> <li>5. beslut om upphävande av utvisning, och</li> <li>6. beslut om upphävande eller ändring av återreseförbud.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>2. <i>beslut om uppsikt eller tvångsmedel,</i></li> <li>3. <i>beslut om upphävande av uppsikt eller tvångsmedel.</i></li> <li>4. beslut om inhibition,</li> <li>5. beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd,</li> <li>6. tillstånd till ett kort besök i Sverige,</li> <li>7. beslut om upphävande av utvisning, och</li> <li>8. beslut om upphävande eller ändring av återreseförbud.</li> </ol> |
|--|--|

När Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning och beslutet har fått laga kraft ska myndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen och Skatteverket om det.

*Säkerhetspolisen ska underrättas om förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.*

*Polismyndigheten ska underrättas om beslut om ändringar i villkoren för beslut om uppsikt, an-*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2023:159.

*mälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde.*

*5 a §*

*Om ett förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats enligt 4 eller 5 kap. lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar har förenats med elektronisk övervakning, ska ärendet så snart som möjligt lämnas till Polismyndigheten för verkställighet.*

*När Säkerhetspolisen underrättats om ett beslut som avses i första stycket ska myndigheten så snart som möjligt till Polismyndigheten ge de anvisningar som behövs för att övervakningen ska kunna verkställas på ett säkert sätt.*

13 §

Om en utläning som har ålagts anmälningsskyldighet enligt 4 eller 5 kap. lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar inte fullgör sin skyldighet, ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om det. Detsamma gäller om en utläning på annat sätt bryter mot ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. den lagen eller ett förbud att lämna ett vistelseområde enligt 5 kap. samma lag.

*Om ett förbud att lämna ett vistelseområde har förenats med elektronisk övervakning är Polismyndigheten skyldig att omedelbart informera Säkerhetspolisen även om andra larm än sådana larm som innebär att utläningen brutit mot förbudet mot att lämna vistelseområdet.*

*Polismyndigheten ska på begäran av Säkerhetspolisen eller på eget initiativ lämna ut personupp-*

*gifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av elektronisk övervakning.*

20 §

*Försäkringskassan får meddela sådana undantag från beslut om frysning av tillgångar enligt 5 a kap. 4 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som anges i 5 a kap. 11 § den lagen.*

---

Denna förordning träder i kraft 1 mars 2027.

## 1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2022:1718) med instruktion för polismyndigheten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §<sup>1</sup>

Myndigheten ska senast den 31 mars varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa uppgifter från föregående år om

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, *och*

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

3. *tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) enligt närmare anvisningar från regeringen.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1718.

## 1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2022:1718) med instruktion för polismyndigheten ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt förslag 1.19*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §<sup>1</sup>

Myndigheten ska senast den 31 mars varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa uppgifter från föregående år om

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och

3. tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt 9 b kap. utlämningslagen (2005:716) enligt närmare anvisningar från regeringen.

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, och

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2032.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2027:000.

## 1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

7 §

*Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska så snart det kan ske informera Säkerhetspolisen om beslut om frysning enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller om upphävande av ett sådant beslut.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.



## 2 Uppdraget och vårt arbete

### 2.1 Uppdraget enligt dir. 2024:49

Utredningens ursprungliga direktiv, bilaga 1, beslutades vid ett regeringssammanträde den 23 maj 2024. I direktiven anförs bl.a. följande.

Det nuvarande regelverket för kvalificerade säkerhetsärenden trädde i kraft den 1 juli 2022. Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget för Sverige allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridhot, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Hotbilden finns mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra kvalificerade säkerhetshot enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, hädanefter LSU. En sådan överyn är även i linje med tillkännagivanden från riksdagen (se bet.2019/20:JuU16 punkt 5, rskr. 2019/20:255, bet. 2020/21:JuU19 punkt 5, rskr. 2020/21:220, bet. 2021/22:JuU13 punkt 3, rskr. 2021/22:165 och bet. 2021/22:JuU30 punkt 8, rskr. 2021/22:323).

Utredningens uppdrag har varit att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Syftet är att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. I syfte att stärka skyddet mot utlänningar

som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska utredningen ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas.

Utredningen har, när det gäller de utläningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, bl.a. haft i uppdrag att

- ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utläning i förvar bör utökas och föreslå längre förvarstider,
- överväga om elektronisk övervakning bör vara möjligt vid uppsikt,
- föreslå utökade möjligheter att använda tvångsmedel,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet och lämna förslag som innebär ökade möjligheter att tillämpa lagen om särskild kontroll av vissa utläningar även i de fall en utläning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet,
- överväga vissa frågor om substitution av offentligt biträde och främlingspass, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har vidare, när det gäller de utläningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk, bl.a. haft i uppdrag att

- lämna förslag som innebär att en sådan utläning under vissa förutsättningar ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det har ålegat utredningen att, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen. Det har också ålegat utredningen att analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Utredningen har varit oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget skulle redovisas senast den 21 november 2025.

## 2.2 Uppdraget enligt dir. 2024:78

Vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024 beslutades om tilläggsdirektiv. Utredningens uppdrag utvidgades till att även omfatta frågan om frysning. Uppdraget har omfattat att analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som ett komplement till de åtgärder som kan vidtas när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur en sådan ordning kan utformas och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningstiden förlängdes inte.

## 2.3 Vårt arbete

Utredningen har hållit åtta fysiska sammanträden med experter och sakkunniga, varav ett internat. Därutöver har vi haft digitala sammanträden och avstämningar vid behov. Utredaren och sekretariatet har gjort studiebesök hos Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Underhandsavstämningar har ägt rum med Vandelsutredningen (dir. 2023:58), 2023 års förvarsutredning (dir. 2023:119), Utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (dir. 2025:12, 2024:110), Utredningen om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28) och utredaren med uppdrag att anpassa svensk rätt till EU:s asyl- och migrationspakt (Ju 2024:E).

Med hänsyn till den tid som krävs för färdigställande av betänkandet och förberedelser inför tryckning har vi i huvudsak inte kunnat beakta propositioner och annat material som publicerats efter den 25 oktober 2025.

## 2.4 Vårt förhållningssätt till EU:s migrations- och asylpakt

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asylpakten). Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Rättsakterna ska i allt väsentligt tillämpas från och med sommaren 2026.

Migrations- och asylpakten innehåller nio EU-förordningar som ska tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Det är en skillnad mot den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv och som har genomförts i svensk rätt genom ändringar i främst utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). I november 2024 gav regeringen en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till ett flertal av rättsakterna i migrations- och asylpakten (Ju 2024:E). Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt, både i lag och förordning, i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten,
- där utrymme finns för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas, föreslå en ansvarsfull och restriktiv reglering där utgångspunkten är den miniminivå som följer av EU-rätten,
- se över det svenska regelverkets struktur och överskådlighet för att säkerställa en rättssäker tillämpning och ett lättillgängligt regelverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

Arbetet med anpassningar av svensk rätt till migrations- och asylpakten bedrivs parallellt med arbetet i denna utredning. Även om man redan nu kan sluta sig till att ett antal bestämmelser i utlänningslagen kommer att upphävas och ersättas av direkt tillämpliga bestämmelser i EU-förordning är det inte möjligt för oss att förhålla oss till författningsförslag som ännu inte finns. Saken blir än mer komplex genom att utredningen om anpassningar av svensk

rätt till migrations- och asylpakten också måste förhålla sig till andra förslag, såsom förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). Med hänsyn till det anförda utgår våra överväganden och förslag i betänkandet från utlänningslagen och utlänningsförordningen i nuvarande lydelse. Detta innebär bl.a. att frågor om hänvisningar i LSU till utlänningslagen får ses över i den fortsatta beredningen. Vid den fortsatta beredningen får man också bedöma om och i så fall hur våra förslag i kapitel 12 om ändringar i utlänningslagen behöver anpassas till de kommande ändringarna i utlänningslagen till följd av migrations- och asylpakten.

Det sagda innebär att vi inte lämnar några förslag som förhåller sig till migrations- och asylpakten. I en fråga anser vi det dock nödvändigt att ta ställning, nämligen när det gäller hänvisningar i LSU till bestämmelser i utlänningslagen. Med hänsyn till att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens har det ansetts att LSU kan utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i sekundärrätten. Vi anser det därför inte lämpligt att i LSU ta in hänvisningar till bestämmelser i en EU-förordning. I den mån LSU hänvisar till en bestämmelse i utlänningslagen som upphävs, bör en likalydande nationell bestämmelse som den upphävda bestämmelsen i stället tas in i LSU. Därigenom förblir den materiella regleringen oförändrad utan att bestämmelserna hänvisar till EU-rättslig sekundärrätt.



## 3 Bakgrund

### 3.1 Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningar finns i utlänningslagen (2005:716, förkortad UtlL). Den lagen innehåller även en rad andra regler om utlänningars inresa och vistelse här i landet. I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar. Utlänningslagen innehåller vidare särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden, ska hanteras.

Beträffande sådana utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan antas begå terroristbrottslighet finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

### 3.2 Ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

En utlänning får enligt 2 kap. 1 § LSU utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrotts-

lagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Utlänningar som kan uppfylla rekvisiten för befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen är främst personer som har begått terroristbrott i någon form eller som har ertappats med planer på sådan brottslighet. LSU kan även tillämpas på utlänningar som på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan röra sig om personer som verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet. Lagen är emellertid inte tillämplig i alla ärenden där en utlänning kan utgöra ett säkerhetshot, utan endast vid säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 77 och 78).

Ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU meddelas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan i sin tur överklagas till regeringen. Polismyndigheten och Migrationsverket är skyldiga att skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om myndigheten har anledning att anta att förutsättningarna för ett beslut om utvisning är uppfyllda. I ett beslut om utvisning ska det, enligt 2 kap. 4 § LSU, anges till vilket land som utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. Beslutet ska även i övrigt innehålla de anvisningar som behövs för att det ska kunna verkställas.

Enligt 2 kap. 5 § LSU ska ett beslut om utvisning innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid.

Även om det har beslutats att en utlänning ska utvisas finns det ibland hinder som gör att beslutet inte kan verkställas. Ett beslut om utvisning enligt LSU får inte verkställas om det finns ett sådant verkställighetshinder som anges i 12 kap. utlänningslagen. I sådana fall ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Om det finns särskilda skäl får myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

LSU innehåller även regler om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Förvar och uppsikt är åtgärder som under vissa förutsättningar får användas som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet. För att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga särskilt allvarliga brott

finns det vidare en möjlighet att kontrollera utlänningen genom olika former av tvångsmedel när ett beslut om utvisning tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det rör sig främst om anmälningsskyldighet, som är ett viktigt medel för att begränsa utlänningens möjlighet att röra sig fritt i landet. Ett beslut om anmälningsskyldighet kan förenas med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Det kan även bli aktuellt med husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering, att ta fingeravtryck eller att tillfälligt omhändertaga elektronisk kommunikationsutrustning. Vidare kan vissa hemliga tvångsmedel – såsom hemlig kameraövervakning, hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation – användas efter tillstånd av rätten. I LSU finns även bestämmelser om överklagande, straff och åtal.

### 3.3 Den parlamentariska kontrollen

De särskilda reglerna om utvisning och särskilda tvångsmedel, som i dag finns i LSU, fick vid sin tillkomst 1973 en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades 1975 beslutades det att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (se Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m., prop. 1975/76:18 s. 160 och 161).

I samband med att 1991 års lag om särskild utlänningskontroll infördes, ansåg riksdagen att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder fortsatt skulle ske genom att regeringen årligen lämnade en skrivelse till riksdagen (se Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utläningar, m.m., prop. 1990/91:118 s. 72 och 73). Samma bedömning gjordes när den nuvarande lagen om särskild kontroll av vissa utläningar infördes. Det uttalades då att den årliga redovisningen till riksdagen fyller en viktig funktion för lagstiftningens legitimitet och att det därför är betydelsefullt att den parlamentariska kontrollen finns kvar och utövas på samma sätt som hittills så att redovisningen finns allmänt tillgänglig (se prop. 2021/22:131 s. 186 och 187).

### 3.4 Tillämpningen av lagen om kontroll av vissa utlännningar

Säkerhetspolisen och Migrationsverket hanterar årligen ett antal mål och ärenden enligt LSU. Vissa av dessa ärenden blir föremål för regeringens prövning.

De beslut som regeringen har fattat med stöd av lagen omfattas av den årliga redogörelsen av lagens tillämpning som lämnas till riksdagen. Av redogörelsen framgår antalet beslut under en tidsperiod från och med den 1 juli ett visst år till och med den 30 juni året därpå. Någon officiell statistik över samtliga fall där lagen har tillämpats finns inte, men det rör sig även totalt sett om ett begränsat antal ärenden.

Under tiden den 1 juli 2022 till och med den 30 juni 2023 fattade regeringen fem beslut med stöd av LSU. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Detta beslut rörde en person som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om förbud att lämna ett vistelseområde. De övriga tre besluten innebar avslag på en begäran av den enskilde om omprövning av utvisningsbeslut. (Se skr. 2023/24:45.)

Under tidsperioden den 1 juli 2023 till och med den 30 juni 2024 fattade regeringen sex beslut med stöd av LSU. Två av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Dessa beslut rörde personer som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. De övriga fyra besluten innebar avslag på begäran av den enskilde om omprövning av utvisningsbeslut. (Se skr. 2024/25:68.)

Eftersom LSU endast varit i kraft under en kort tid finns det anledning att även något redogöra för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen, ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut och omprövning av andra beslut som regeringen fattat med stöd av lagen, t.ex. beslut i fråga om begränsning av anmälningsplikt. Flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

Tidsperiod	Antal gånger lagen om särskild utlänningskontroll tillämpades av regeringen
1991/1992	3
1992/1993	3
1993/1994	0
1994/1995	5
1995/1996	4
1996/1997	0
1997/1998	1
1998/1999	0
1999/2000	3
2000/2001	4
2001/2002	0
2002/2003	5
2003/2004	2
2004/2005	2
2005/2006	2
2006/2007	1
2007/2008	0
2008/2009	1
2009/2010	0
2010/2011	1
2011/2012	1
2012/2013	1
2013/2014	2
2014/2015	1
2015/2016	7
2016/2017	4
2017/2018	2
2018/2019	11
2019/2020	12
2020/2021	8
2021/2022	7
2022/2023	5

Regeringens skrivelse 2024/25:68.

### 3.5 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Enligt 1 kap. 7 § UtlL utgörs säkerhetsärenden av ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Det är ärenden där Säkerhetspolisen anser att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas resedokument, att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller återkallas. Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida en ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL är ett säkerhetsärende, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ärendet.

Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bland annat att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena hanteras dock endast av Migrationsdomstolen i Stockholm, se 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Ärendena är som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande än andra utlänningsärenden. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL, vid sidan av Migrationsverket, utlännings motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts, är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

## 3.6 Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden

### 3.6.1 Regeringsformen

#### *De relevanta fri- och rättigheterna*

Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 2 § regeringsformen utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare stadgas att det allmänna ska värna enskildas privatliv och familjeliv. I 1 kap. 9 § regeringsformen slås fast att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. regeringsformen anges grundläggande fri- och rättigheter. Där anges också om och i så fall i vilken utsträckning principerna får inskränkas.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen gäller att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare är var och en skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Det finns också i paragrafens andra stycke en bestämmelse som tillförsäkrar enskilda ett generellt skydd gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är gentemot det allmänna var och en skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Enligt 2 kap. 9 § första stycket regeringsformen finns en rätt till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål om någon frihetsberövats med anledning av brott eller misstanke om brott. I paragrafens andra stycke anges att även den som av någon annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis har rätt till prövning av en domstol utan oskäligt dröjsmål. Med domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Som vi återkommer till i bland annat kapitel 10 kan kvalificerade säkerhetsärenden indirekt aktualisera de s.k. opinionsfriheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Paragrafen har följande lydelse.

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Skyddet enligt 2 kap. 1 § 1–5 och 6 och 8 §§ regeringsformen kan begränsas. Begränsningen får endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen så som en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens

innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 24 § regeringsformen begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

### *Fri- och rättighetsskyddet för utlänningar*

Vissa av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen gäller endast svenska medborgare; rätten att inte registreras för sina politiska åsikter utan samtycke (3 §), rätten att resa in i riket och att inte tvingas att lämna det (7 § första stycket), friheten att förflytta sig inom samt lämna riket (8 § andra meningen) och – av naturliga skäl – rätten att inte fråntas medborgarskapet (7 § andra stycket). Bortsett från dessa fri- och rättigheter är utgångspunkten att utländska medborgare som befinner sig i Sverige omfattas av rättighetsskyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Denna principiella likställdhet modifieras dock, såvitt avser styrkan på skyddet, avsevärt av bestämmelsen i 2 kap. 25 § regeringsformen. Där framgår att utländska medborgare beträffande vissa fri- och rättigheter kan behandlas annorlunda än svenska medborgare under förutsättning att det antas regler om detta i lag.

Paragrafen har följande lydelse.

25 § För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvitiation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
  5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
  6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
  7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
  8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
  9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
  10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).
- På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

För lagstiftning enligt 2 kap. 25 § regeringsformen gäller inte den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen och de särskilda begränsningsändamålen i 23 och 24 §§. Detta innebär att de positiva opinionsfriheterna får begränsas för andra ändamål än vad som anges i dessa bestämmelser samt att kravet på proportionalitet och det särskilda skyddet för den fria åsiktsbildningen i princip inte gäller. Det kvalificerade förfarandet enligt 22 § är dock tillämpligt, och diskrimineringsförbudet i 21 § tredje meningen utgör för utländska medborgares del en självständig – men genom lag begränsningsbar – rättighet.

Personer som inte är svenska medborgare kan behandlas olika sinsemellan. Om Sverige till exempel kommer i konflikt med ett visst land kan det landets medborgare enligt regeringsformen särbehandlas i förhållande till andra länders medborgare. Förbudet mot diskriminering enligt 21 § tredje meningen tar inte sikte på särbehandling på grund av medborgarskap (jfr Om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 160).

I början av 2000-talet kom frågan om särbehandling av utlänningar vid rättighetsbegränsningar att belysas av Kommittén om medborgarskapskrav. Kommittén konstaterade i betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) att det förhållandet att de materiella skyddsreglerna inte behövde iaktas fullt ut vid rättighetsbegränsningar mot utlänningar innebar en särbehandling men att denna var motiverad med hänsyn till intresset att bevara riksdagens och regeringens (jfr 15 kap. 6 § regeringsformen) handlingsutrymme under extraordinära förhållanden. Kommittén tillade att även om skyddsreglerna formellt inte behövde iaktas, det samtidigt var så att det under normala förhållanden i praktiken inte fanns ut-

rymme för statsmakterna att vid rättighetsbegränsande lagstiftning underlåta att iaktta dessa. Detta torde enligt kommittén följa av Europakonventionen, enligt vilken fri- och rättigheterna får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som med hänsyn till vissa angivna intressen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Under extraordinära förhållanden borde riksdagen däremot ha ett stort handlingsutrymme, vilket konventionen medgav genom artikel 15.

Det är väsentligen i utlänningslagstiftningen som någon särbehandling finns i befintlig lagstiftning. Därutöver handlar det huvudsakligen om konstitutionell beredskap. Genom bestämmelsen bevaras ett utrymme för att i spända lägen i olika hänseenden kunna ingripa genom lagstiftning särskilt riktad mot utlänningar om detta skulle behövas, exempelvis för att motverka propaganda från ett land som Sverige kommit i konflikt med.

När det gäller det konstitutionella skyddet för den del av yttrandefriheten som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är utgångspunkten även där att det råder likställdhet mellan svenska och utländska medborgare. Det har dock ansetts att det i orostider, särskilt under krig, finns ett behov av att kunna begränsa dessa friheter för utländska medborgare utan att det omständliga förfarandet vid grundlagsändring ska behöva iakttas (se t.ex. Ds 1976:18 s. 29). För andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer får således, enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 12 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, särskilda begränsningar i fråga om dessa friheter göras genom lag.

### 3.6.2 Europakonventionen

#### Utvisningsärenden

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, som ska ha det huvudsakliga ansvaret för att den nationella lagstiftningen inte strider mot konventionen. Avsikten vid införandet av bestämmelsen var emellertid också att

domstolar och andra rättstillämpande myndigheter skulle ges möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i regeringsformen underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift som är oförenlig med konventionen. Det finns ett antal vägledande avgöranden från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vilka konventionen har beaktats vid tillämpningen av svensk lagstiftning.

Europakonventionen innehåller inte något förbud mot utvisning eller utlämning av en person till ett annat land. Vissa av konventionens artiklar måste dock beaktas.

Under särskilda förhållanden kan ett beslut om utvisning stå i strid med artikel 3, nämligen om ett sådant beslut verkställs trots att det finns grundad anledning anta att utlämningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vidare bli tillämplig när en utvisning gäller en utlämning som är mycket svårt sjuk.

Ett beslut om utvisning kan också komma i konflikt med skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8. Till skillnad mot skyddet i artikel 3, som gäller undantagslöst, tillåter Europakonventionen dock begränsningar av rättigheterna i artikel 8. Dessa måste dock ske med stöd av lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa angivna ändamål, däribland den nationella säkerheten. Bestämmelsen ger alltså uttryck för att en begränsning av rättigheterna i artikel 8 måste vara proportionerlig.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. I artikeln anges att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. För att rättsmedlet ska anses vara effektivt får den rättsliga prövningen inte vara alltför begränsad. Den ska i princip sträcka sig lika långt som Europadomstolens egen prövning av om konventionen blivit överträdd. Det ställs dock inga krav på domstolsprövning (se De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55, s. 55). Det som krävs är att det rättighetskränkande avgörandet kan ändras eller upphävas. Varje påstående om att ett brott mot konventionen ska ha begåtts medför inte automatiskt att tillgång behöver ges till ett effektivt rättsmedel. Enligt Europadomstolens praxis har endast den som på rimliga grunder kan påstå sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott rätt till ett rättsmedel.

Frågor som gäller uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildas privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet Maaouia mot Frankrike, nr 39652/98).

Det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Förbudet mot dödsstraff torde även innebära ett förbud mot utvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att tro att personen i fråga riskerar dödsstraff, på motsvarande sätt som gäller enligt artikel 3.

I artikel 1 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen stadgas vissa rättssäkerhetsgarantier vid utvisningar av utlänningar. En utlänning som lagligen är bosatt inom en stats territorium får enligt artikeln inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen ska då bland annat tillåtas att lägga fram skäl som talar mot utvisningen, få sin sak omprövad och för dessa ändamål företrädas genom ett ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.

Kollektiva utvisningar strider mot artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

## Skyddet för den personliga integriteten

Enligt artikel 8.1 Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det skyddar bland annat rätten att etablera och utveckla relationer med andra människor och omvärlden. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer, inklusive överföring av meddelanden med hjälp av bl.a. telefon och datorer. Skyddet enligt artikel 8 är omfattande. Europadomstolen har flera gånger framhållit att det inte är möjligt att definiera begreppet privatliv genom en uttömmande beskrivning av olika aspekter som rör den enskildes privata förhållanden. Begreppet täcker olika aspekter av en enskild individs såväl fysiska som psykiska integritet. Här kan särskilt nämnas kommunikation genom telefon och e-post, rörelsemönster, person-

uppgifter samt en persons ära och hem. Det följer också av bestämmelsen att det ska finnas rättsmedel för att effektivt bekämpa brott som utgör ett ingrepp i brottsoffrets rätt till privatliv. Även uppgifter som är hänförliga till en persons yrkesliv kan omfattas av rätten till privatliv.

Skyddet för hem, privat- och familjeliv och korrespondens får enligt artikel 8.2 inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Det innebär att en inskränkning måste ha stöd i lag som i sin tur måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet, såsom att skydda mot godtycke, vara tillgänglig för allmänheten och vara förutsebar. Att inskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för något av de i artikeln skyddade intressena innebär i huvudsak att det ska finnas ett angeläget samhällsbehov av åtgärden och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk [praxis 2023, version 6, JUNO]*, Norstedts Juridik, s. 443).

Om staten lagrar information hänförlig till enskildas privatliv, kan både den och tillgången till informationen utgöra ett intrång i rätten till privatliv. Det gäller även om informationen består av enbart offentliga och okänsliga uppgifter samt sker utan hjälp av något hemligt tvångsmedel. (Se bl.a. Europadomstolens domar den 3 april 2012 i målet Gillberg mot Sverige, nr 41723/06, punkt 66, den 4 maj 2000 i målet Rotaru mot Rumänien, nr 28341/95, punkt 43, den 26 mars 1987 i målet Leander mot Sverige, nr 9248/81 punkt 48, och den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, nr 27798/95, punkterna 65–67).

Även artikel 13 Europakonventionen, som innebär att var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, kan aktualiseras vid tvångsmedelsanvändningen om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

*Hemliga tvångsmedel*

Europadomstolen har genom praxis utvecklat en minimistandard för de krav som bör ställas på lagstiftningen om dolda spaningsåtgärder eller hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk (se Europadomstolens dom den 4 december 2015 i målet Roman Zakharov mot Ryssland, nr 47143/06, punkt 231 och där angivna rättsfall). Enligt denna bör i den nationella lagstiftningen anges

- arten av de brott som kan leda till beslut om åtgärden,
- en definition av de personkategorier som kan riskera att få sådana åtgärder riktade mot sig,
- en begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå,
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas,
- vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas vid överföring av information till andra parter,
- och de omständigheter under vilka inspelningar kan eller måste raderas.

Av Europadomstolens praxis följer att åtgärder som utgör ett större intrång i privatlivet bör tillhandahållas med tydligare bemyndiganden och bli föremål för fler restriktioner än verksamhet som medför ett mindre sådant intrång (se Europadomstolens dom den 2 september 2010 i målet Uzun mot Tyskland, nr 35623/05). Europadomstolen har också konstaterat att nationell lagstiftning om hemliga tvångsmedel måste innehålla kontrollmekanismer för att skydda mot missbruk (se bl.a. Europadomstolens dom den 25 september 2001 i målet P.G. och J.H. mot Förenade kungariket, nr 44787/98).

Frågan om förutsebarhet när det gäller hemliga tvångsmedel har vid ett flertal tillfällen prövats av Europadomstolen. Domstolen har förklarat att innebörden av kravet på förutsebarhet är att lagstiftningen om sådana åtgärder måste vara så tydlig att den ger medborgarna en tillräcklig indikation om vilka omständigheter som krävs och vilka villkor som ställs för att myndigheterna ska få använda sig av åtgärderna. Däremot innebär reglerna inte att en person på förhand måste kunna veta t.ex. när det är sannolikt att myndigheterna

avlyssnar dennes samtal. (Se bl.a. Europadomstolens dom i målet Roman Zakharov mot Ryssland.)

Den grad av förutsebarhet som krävs varierar beroende på vilken typ av hemlig tvångsåtgärd som lagstiftningen avser och hur ingripande åtgärden är. I ett mål om dold gps-övervakning av förflyttningar på offentliga platser, uttalade Europadomstolen att de relativt strikta krav som minimistandarden ställer har utarbetats i mål om telefonavlyssning. Domstolen fann att dessa krav inte var fullt ut tillämpliga i målet eftersom en sådan övervakning utgjorde ett mindre intrång i privatlivet (se Europadomstolens dom i målet Uzun mot Tyskland, punkt 65 och 66, jfr. även dom i målet P.G. och J.H. mot Förenade kungariket, punkt 42).

Europadomstolen har vidare slagit fast att nationell lagstiftning om dolda spaningsåtgärder och hemliga tvångsmedel måste innehålla kontrollmekanismer för att skydda mot missbruk. Vad som krävs i det avseendet beror på åtgärdernas karaktär, räckvidd och varaktighet, vilka motiv som krävs för att besluta, utföra och övervaka dem samt vilken typ av rättsmedel som finns i den nationella lagstiftningen (se t.ex. Europadomstolens dom i målet P.G. och J.H. mot Förenade kungariket, punkt 76–81 och dom i målet Uzun mot Tyskland).

När det gäller hemliga tvångsmedel kan särskilt noteras att det inte bara är privatlivet för personen som tvångsmedlet riktas mot som är skyddat, utan även privatlivet hos den som t.ex. ringer till en avlyssnad telefon. Avlyssningen i sig innebär ett ingrepp, det spelar ingen roll om inspelningarna aldrig ens nått åklagaren utan förstörts och aldrig använts. (Se bl.a. Europadomstolens dom i målet Amann mot Schweiz, punkt 45.)

### **Skyddet mot frihetsberövanden och skyddet för rörelsefriheten**

Enligt LSU finns möjligheter att på olika sätt inskränka utlänningars kroppsliga frihet och rörelsefrihet genom bestämmelserna om förvar, uppsikt och anmälningsskyldighet. I artikel 5 i Europakonventionen regleras rätten till personlig frihet och innebär bl.a. att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikeln. Rörelsefriheten skyddas av artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll.

Den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. En viktig skillnad mot regeringsformen är alltså att den rörelsefrihet som garanteras av konventionen gäller alla som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium och inte bara svenska medborgare. Skyddet för rörelsefriheten hänger även samman med rätten enligt artikel 8 i konventionen för privatliv och familjeliv. Inskränkningar i enskildas rörelsefrihet kan nämligen påverka deras möjlighet att utöva sitt privat- och familjeliv. Om inskränkningen är förenad med elektronisk övervakning utgör även själva övervakningen ett ingrepp i den enskildes privatliv.

Vid bedömningen av om en inskränkning av rörelsefriheten är proportionerlig bedöms inte bara varje åtgärd för sig. I stället måste den samlade intensiteten av alla begränsningar i rörelsefriheten bedömas, liksom om det är fråga om inskränkningar av flera rättigheter eller om elektronisk övervakning används. Om förbudet kombineras med elektronisk övervakning är det som tidigare sagts också fråga om en inskränkning av den dömdes privatliv. Ett sådant beslut ökar intensiteten i rörelseinskränkningen och är därför relevant för proportionalitetsbedömningen. I sådana fall måste de intressen som skyddas väga extra tungt.

*Europadomstolens praxis beträffande artikel 5 och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet*

Artikel 5 i Europakonventionen gäller frihetsberövanden och det kan även i konventionsrätten uppstå situationer då en persons rörelsefrihet är så pass snävt beskuren att det är osäkert om en person ska anses vara berövad friheten eller inte. Detta avgör i sin tur om begränsningen ska bedömas enligt artikel 5 eller artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet. Enligt Europadomstolen är det centrala för bedömningen om en åtgärd är en begränsning av rätten till frihet den konkreta situationen där åtgärden vidtas. I *Amuur mot Frankrike* och *Medvedyev m.fl. mot Frankrike* (stor kammare) uttalade Europadomstolen att bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av situationen där hänsyn ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, effekt och sättet på vilket den verkställs (se Europadomstolens domar den 25 juni 1996, nr 19776/92 och den 29 mars 2010, nr 3394/03).

Den som har ålagts husarrest, det vill säga skyldighet att vistas i sitt hem och att inte lämna hemmet annat än i begränsad och reglerad omfattning, har ansetts vara berövad friheten i konventionens mening (se Europadomstolens domar den 18 december 2002 i målet N.C. mot Italien (stor kammare), nr 24952/94, den 2 augusti 2001 i målet Vittorio och Luigi Mancini mot Italien, nr 44955/98, och den 5 juli 2016 i målet Buzadji mot Moldavien, nr 23755/07, punkten 104). Mindre ingripande åtgärder, där en person tilläts vara på jobbet i veckorna men var ålagd att vara hemma mellan kl. 19 och 07 på vardagarna samt hela helgerna, bedömdes i stället som en begränsning av rörelsefriheten enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet (se Europadomstolens dom den 15 december 2005 i målet Trijonis mot Litauen, nr 2333/02). Detsamma ansågs gälla i ett fall där begränsningen bestod av att inte lämna hemmet nattetid (se Europadomstolens dom den 19 januari 2021 i målet Timofeyev och Postupkin mot Ryssland, nr 45431/14 och 22769/15, punkten 125). Att övervakas av polisen, tillsammans med villkor om att bo på ett visst ställe och andra restriktioner, har också ansetts huvudsakligen vara en inskränkning i rörelsefriheten och inte ett frihetsberövande. Detta gäller i vart fall när den begränsade inte är tvungen att bo i ett visst, begränsat område, får lämna sitt hem under dagen och tilläts ha ett mera socialt liv. (Se bl.a. Europadomstolens dom den 22 februari 1994 i målet Raimondo mot Italien, nr 12954/87.)

Saken är mera oviss när en person ålagts att vistas inom ett större område men har fått röra sig fritt inom detta område. I Guzzardi mot Italien hade Guzzardi, som ansågs lierad med maffian, av italiensk domstol ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien (mindre än 2,5 km<sup>2</sup>). Europadomstolen ansåg att Guzzardis rörelsefrihet var så begränsad och omfattade ett så litet område att det rörde sig om ett frihetsberövande. Vikt lades också vid längden för förbudet (16 månader), att det låg ett fängelse på den lilla ön, att det var övervakning i princip dygnet runt samt att det var nästintill omöjligt för Guzzardi att ha sociala kontakter med någon annan än sin närmsta familj och personalen (se Europadomstolens dom den 6 november 1980, nr 7367/76, punkten 95).

I Nada mot Schweiz (se Europadomstolens dom den 12 september 2012, nr 10593/08) ansåg däremot Europadomstolen att det förhållandet att Nada var förhindrad att lämna en italiensk enklav, som på alla sidor var omgiven av schweiziskt territorium, inte innebar att

han var berövad friheten. Hindret bestod i att Nada fanns med på en av FN upprättad sanktionslista, vilket medförde att han inte fick färdas in på eller genom schweiziskt territorium. Det var här fråga om en inskränkning som varat under sex år och på en mindre plats. Skillnaden mot Guzzardi var att Nada fick röra sig fritt på enklaven och att han fick ta emot besök. Han var inte heller föremål för övervakning av polis eller på annat sätt övervakad och var inte skyldig att anmäla sig någonstans regelbundet. Han kunde också ansöka om undantag från Schweiz, som enligt nationell lag hade möjlighet att ge sådant. Det var därför inte ett frihetsberövande i konventionens mening.

Samma bedömning gjordes i De Tommaso mot Italien (se Europadomstolens dom den 23 februari 2017, nr 43395/09) där det var fråga om preventiva åtgärder mot en brottsbelastad person i form av krav på att bl.a. bo på en viss adress, vara hemma under vissa tider och att undvika vissa platser. Europadomstolen fann att åtgärderna inte var så ingripande att de utgjorde ett frihetsberövande, varför artikel 5 var inte tillämplig. Det relevanta var att personen fick röra sig fritt i hemmet under dagarna och att han kunde upprätthålla ett socialt liv och kontakt med omvärlden. Även om Europadomstolen inte ansåg att det var ett frihetsberövande som aktualiserade artikel 5 var det i De Tommaso mot Italien brott mot laglighetskravet i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet, bl.a. eftersom den nationella lagtexten var alltför oklar angående vilka personer som kunde bli föremål för den preventiva åtgärden och på vilka grunder och med stöd av vilken bevisning åtgärderna beslutades.

Sammanfattningsvis gäller att graden eller intensiteten av den aktuella inskränkningen är avgörande för om det är fråga om ett frihetsberövande eller en annan inskränkning av rörelsefriheten. Det kan också finnas situationer då såväl artikel 5 som artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet är aktuella.

## Egendomsskyddet

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens all-

männa grundsatser. Det sagda inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

För att inskränkningar i egendomsskyddet ska vara godtagbara krävs att de är proportionerliga. Detta innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, strider en inskränkning i rätten att utnyttja egendom mot artikel 1. Europadomstolen har i sin praxis tillerkänt staterna ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen. (Se Danelius m.fl., s. 722.)

## Opinionsfriheterna

Som utvecklas närmare i kapitel 10 kan åtgärder enligt LSU i vissa situationer tänkas påverka bland annat yttrandefriheten och demonstrationsfriheten så som denna garanteras i Europakonventionen.

I artikel 9 regleras tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt artikelns första punkt har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt andra punkten får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Yttrandefrihet regleras i artikel 10. Av artikeln framgår följande. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straff-

påföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Mötes- och föreningsfrihet regleras i artikel 11. Av artikeln framgår följande. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

## **Förbud mot missbruk av rättigheter**

De materiella rättighetsstadgandena innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att inskränka rättighetsskyddet. Därutöver följer en allmän avgränsning av konventionsskyddet av artikel 17, enligt vilken ingenting i konventionen ska tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Artikeln syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventionens rättigheter – främst yttrande-, mötes- och föreningsfriheterna – för att undergräva desamma. Bestämmelsen kan läggas till grund för att avvisa anmälningar från antidemokratiska krafter, men är tänkt att tillämpas på det sättet endast i exceptionella och extrema fall. I stället beaktas den grundläggande princip som kommer till uttryck i bestämmelsen – att en demokrati måste ha utrymme att försvara sig själv mot totalitära anspråk – främst

som en del av bedömningen av om en rättighetsinskränkning har varit försvarlig.

Artikel 17 har tillämpats i ett antal mål som gällt yttranden som riktat sig mot islam. I *Norwood mot Förenade kungariket* (se Europadomstolens dom den 16 november 2004, nr 23131/03) hade en man dömts för att ha satt upp en affisch i sitt lägenhetsfönster. Affischen innehöll ett fotografi av tvillingtornen i brand, texten ”Islam ut ur Storbritannien – Skydda det brittiska folket”, samt halvmånen och stjärnan under en förbudssymbol. Europadomstolen ansåg, med hänvisning till artikel 17, att en sådan generell och häftig attack mot en religiös grupp som kopplade gruppen i sin helhet till ett allvarligt terroristdåd, inte åtnjöt skydd av artikel 10. Klagomålet avvisades därför.

I *Ayoub m.fl. mot Frankrike* (se Europadomstolens dom den 8 oktober 2020, nr 77400/14, 34352/15 och 34550/15) gällde klagomålet upplösningen av ett antal föreningar på den extrema högerkanten. Beträffande två av föreningarna bedömde Europadomstolen att de hade som ändamål att främja hat mot och diskriminering av muslimska invandrare. I ljuset av den antidemokratiska karaktären av deras aktiviteter och med hänvisning till artikel 17 avvisade domstolen de båda föreningarnas klagomål såsom oförenliga med konventionens bestämmelser.

### 3.6.3 EU:s rättighetsstadga

#### *Allmänt om rättighetsstadgan*

Bestämmelser till skydd för enskildas fri- och rättigheter finns även i EU:s stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna, även kallad rättighetsstadgan. Stadgan är uppdelad i sju avdelningar och spänner över en mängd olika frågor: från förbud mot dödsstraff och tortyr till skydd av personuppgifter och rätten till utbildning. Varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i rättighetsstadgan måste vara föreskriven i lag och förenlig med innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52.1). Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har enligt artikel 47 rätt till ett effektivt

rättsmedel inför en domstol. Vidare har var och en rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Rättighetsstadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Det innebär att rättigheterna i stadgan måste iakttas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde (se EU-domstolens dom den 26 februari 2013 i målet Åkerberg Fransson, C-617/10, punkt 21). I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, eller ge ett mer långtgående skydd (artikel 52.3).

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Medlemsstaterna är alltså i princip fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till bland annat nationell säkerhet och allmän ordning kräver. En sådan bedömning måste dock göras restriktivt (se bl.a. EU-domstolens dom den 2 juli 2020 i målet WM mot Stadt Frankfurt am Main, C-18/19). Eftersom nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens gjordes vid tillkomsten av LSU bedömningen att lagen kunde utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i sekundärrätten, såsom direktiv (prop. 2021/22:131 s. 63–65). Några uttalanden om förhållandet till EU:s rättighetsstadga gjordes inte.

### *Utvisningsärenden*

Till stor del innehåller rättighetsstadgan bestämmelser som motsvarar bestämmelser i Europakonventionen. Stadgan innehåller således en bestämmelse om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling (artikel 4). När det gäller utvisningsärenden finns en särskild bestämmelse i artikel 18, där det anges att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller

andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Asylrätten skyddas av bestämmelsen i artikel 18. Ett utvisningsbeslut kan också komma i konflikt med den rätt till respekt för bl.a. privat- och familjelivet som följer av artikel 7.

I artikel 24 finns särskilda bestämmelser om barnets rättigheter. Av bestämmelsen framgår bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner och att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Bestämmelsen kan aktualiseras vid t.ex. förvar av barn eller föräldrar enligt utlänningslagen.

Enligt artikel 45 har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Rörelse- och uppehållsfrihet kan i enlighet med fördragen medges tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.

#### *Särskilt om tvångsmedelsanvändning*

Tvångsmedelsanvändning, såsom husrannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, kan aktualisera rätten till skydd för privat- och familjelivet enligt artikel 7. I artikel 8 finns vidare bestämmelser om skydd av personuppgifter. Artikeln kan bl.a. aktualiseras vid användning av hemliga tvångsmedel, såsom hemlig övervakning eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

### **3.6.4 Barnkonventionen**

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen trädde i kraft i september 1990. Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades barnkonventionen i svensk rätt. Under de cirka 30 år som gått sedan konventionens ikraftträdande har några bestämmelser etablerats som grundläggande principer för både tolkningen och tillämpningen av konventionen. För mer ingående redo-

görelser av artiklarna nedan, se betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63).

Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. FN:s kommitté för barnets rättigheters rekommendationer och allmänna kommentarer kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning (se Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, prop. 2017/18:186, s. 79 och 96).

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Rättigheterna i barnkonventionen gäller alla barn inom en stats jurisdiktion utan någon åtskillnad av något slag. Det innefattar även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, som söker asyl eller som befinner sig utan tillstånd i Sverige.

Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens handlingar, åsikter eller tro.

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Punkten omfattar såväl lagstiftande organ som vid individuella beslut (se SOU 2020:63 s. 185 och 186). I artikel 3.2 anges staternas övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Genom artikel 3.3 ställs krav på att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn fastställs av behöriga myndigheter och att en stat säkerställer att normerna efterlevs. Syftet med begreppet barnets bästa är enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter att säkerställa att barn både fullt och faktiskt kan åtnjuta alla de rättigheter som erkänns i konventionen och barnets helhetsutveckling. Kommittén understryker att en vuxen persons personliga bedömning av ett barns bästa inte får ha företräde framför skyldigheten att respektera barnets alla rättigheter enligt konventionen. Alla rättigheter som föreskrivs i den är för barnets bästa och ingen rättighet ska kunna inskränkas av en negativ tolkning av barnets bästa. Vidare framhåller kommittén att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att man gör bedömningar anpassade till det specifika sammanhanget (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013] Om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som

bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, punkt 14, SOU 2020:63 s. 184).

Genom artikel 6 erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. FN:s kommitté för barnets rättigheter förväntar sig att konventionsstaterna uppfattar begreppet utveckling ”som ett helhetsbegrepp vilket omfattar barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling” (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 [2003] Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter [artikel 4, 42 och 44.6], CRC/GC/2003/5, punkt 12).

Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om en stats skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa. Vidare framgår det av artikel 9.2 att för det fall en stat överväger att skilja ett barn från sin förälder, på grund av barnets bästa, ska alla parter beredas möjlighet att lägga fram sina synpunkter och delta i förfarandet. I artikel 9.3 tas också upp ett barns rätt att upprätthålla kontakten med sina föräldrar. Om en stat orsakat ett åtskiljande har staten en skyldighet att informera om var föräldern eller barnet vistas.

Enligt artikel 12.1 ska en stat tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda en åsikt rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Ett barns åsikter ska beaktas i förhållande till ålder och mognad. På vilket sätt en stat ska tillförsäkra ett barn den rättighet som anges i artikel 12.1 framgår inte av artikeln. Det är dock en positiv skyldighet som kräver aktiva åtgärder (se SOU 2020:63 s. 536). För att ett barn ska tillförsäkras denna rätt ska barnet enligt artikel 12.2 särskilt beredas möjlighet att höras. Det kan göras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och gäller i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet.

Barnrättskommittén har uttryckt att bedömningen av barnets bästa (artikel 3.1) måste ske med respekt för barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Barnets åsikter måste tillmätas betydelse i alla frågor som rör barnet (se SOU 2020:63 s. 183).

Enligt artikel 16 har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan kan begränsas i lag. Denna rättighet kan, liksom artikel 8 i Europakonventionen, aktu-

aliseras vid tvångsmedelsanvändning och uppsikt. Barnkonventionsutredningens sammantagna bedömning, utifrån den begränsade analys som rymdes inom uppdraget, var att gällande tvångsmedelsbestämmelser, inklusive de hemliga tvångsmedlen, var förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (se SOU 2020:63 s. 681 och 682).

En stat är enligt artikel 19.1 skyldig att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Av artikel 19.2 framgår att skyddsåtgärderna bör innefatta effektiva förfaranden av olika slag. FN:s kommitté för barnets rättigheter menar att det behövs effektiva förfaranden för att säkerställa dessa åtgärders genomdrivande, kvalitet, relevans, tillgänglighet, effekt och effektivitet (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 [2011] Barnets rätt till frihet från alla former av våld, CRC/C/GC/13, punkt 57 och 58).

Enligt artikel 37.1 a ska en stat säkerställa att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av någon under 18 år. Vidare ska en stat enligt artikel 37.1 säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. I artikel 37.1 b och c anges även förutsättningarna för att frihetsberöva ett barn och villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna (se SOU 2020:63 s. 1409). Därtill anges det vissa processuella bestämmelser som ska gälla vid frihetsberövanden.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess föräldrars migrationsstatus (se Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017] av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 [2017] av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

punkt 5). Kommittén har även uttalat att alla disciplinära åtgärder ska vara förenliga med principen att upprätthålla barnets inneboende värdighet samt med grundläggande principer för institutionell vård. Disciplinära åtgärder i strid med artikel 37 i barnkonventionen måste, enligt kommittén, vara strängt förbjudna, inklusive kroppslig bestraffning, placering i en mörk cell, isolering eller annat straff som kan äventyra barnets fysiska eller psykiska hälsa eller välbefinnande (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 95 [g]). Konventionen lämnar, enligt kommittén, inget utrymme för någon form av legaliserat fysiskt eller psykiskt våld mot barn (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 [2006] Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning [bl.a. artikel 19, 28.2 och 37], CRC/C/GC/8, punkt 18). Dessutom finns det, enligt kommittén, andra icke-fysiska bestraffningsformer som också är grymma och förnedrande och därför oförenliga med konventionen. Dessa former innefattar t.ex. straff som innebär att barnet förringas, förödmjukas, smutskastas, görs till syndabock, hotas, skräms eller förlöjligas (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 [2006] Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning [bl.a. artikel 19, 28.2 och 37], CRC/C/GC/8, punkt 11). Kommittén understryker att om isolering anses nödvändigt för att avskilja ett barn, bör detta göras i närvaro eller under noggrann övervakning av lämplig och utbildad personal (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 95 [h]).

Barnkonventionsutredningen bedömde att förvar enligt utlänningslagen överensstämde med artikel 37, men ansåg att interimistiska beslut om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte stämde överens med innebörden av artikel 37 i barnkonventionen (se SOU 2020:63 s. 1464 och 1465, se även avsnitt 8.3 och 8.11). Barnkonventionsutredningen ansåg i fråga om häktade barn att det förelåg en oförenlighet med artikel 37 om inte en rätt för barnet att vistas med personal eller någon annan i minst fyra timmar varje dag tillgodosågs (se SOU 2020:63 s. 1469).

Artikel 40 behandlar ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikel 40.1 understryks att

barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. FN:s kommitté för barnets rättigheter har uttalat att en stats lagstiftning och förfaranden bör garantera ett barns rättigheter under hela processen, från den första kontakten med rättsväsendet. Kommittén framhåller vikten av fortlöpande utbildning av personer som arbetar med unga lagöverträdare. Dessa personer bör enligt kommittén vara välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 39 och 41). Artikel 40.2 stadgar vidare vilka skyldigheter en stat har i förhållande till ett barn som är misstänkt för, åtalad för eller har befunnits skyldig till brott. Den reglerar all behandling från och med första misstanken, inklusive hela utredningen, tvångsmedel, åtal, rättegång och påföljd. I artikeln ställs det krav på att staten ska främja ett särskilt rättssystem för barn med positiva i stället för bestraffande mål. Enligt artikel 40.3 ska staten också ange en minimiålder för straffbarhet.

### 3.7 Närmare om proportionalitetsprincipen

Som framgått i det föregående är inskränkningar i skyddet för enskildas rättigheter godtagbara enbart om de är proportionerliga. Detta gäller både enligt regeringsformen och Europakonventionen och innebär att proportionaliteten måste beaktas såväl vid utformningen av bestämmelserna som vid tillämpningen. Den sistnämnda skyldigheten avspeglas i en uttrycklig bestämmelse i 1 kap. 8 § LSU. En åtgärd enligt LSU får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. En åtgärd får alltså inte vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bedömningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlänningens. Av förarbetena framgår vidare följande (se prop. 2021/22:131 s. 229).

Eftersom det är fråga om utlänningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet, ställs det generellt sett ett högt krav på utlänningens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår. Ett beslut om utvisning enligt lagen syftar till att undanröja en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller annan allvarlig brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Risken för att oskyldiga drabbas eller att viktiga samhällsfunktioner skadas måste därför väga tungt. Det krävs därmed betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att så kan vara fallet.

Proportionalitetsbedömningen kan t.ex. innebära att en mycket långvarig tvångsmedelsanvändning så småningom inte längre anses stå i rimlig proportion till det intrång som det innebär för utlänningen. Bedömningen ska alltså inte bara göras när ett beslut om en åtgärd fattas utan även när åtgärden verkställs. Principen får därför betydelse även för t.ex. hur länge en åtgärd får bestå. Det gäller inte minst vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. En proportionalitetsbedömning kan leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställs under uppsikt.

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). Barn torde ytterst sällan bli föremål för åtgärder enligt lagen, men de kan i större utsträckning antas komma att beröras indirekt av ett beslut som fattas med stöd av lagen.

En proportionalitetsbedömning ska göras oavsett om det är Säkerhetspolisen, Migrationsverket, regeringen, Polismyndigheten eller domstol som beslutar om åtgärden.

## 4 Det förändrade säkerhetsläget

### 4.1 Ett allvarligt säkerhetsläge

På senare år har Sveriges säkerhetspolitiska läge försämrats. Utvecklingen i omvärlden präglas av en tilltagande kraftmätning mellan stormakter där internationella normer och samarbeten försvagas. Förändringarna i omvärlden går fort och påverkar Sveriges säkerhet. Hotet mot Sverige är bredare och djupare än tidigare. Otillbörliga aktiviteter och angrepp pågår hela tiden och ser olika ut (se Säkerhetspolisens årsbok 2019). Inte minst har kriget i Ukraina kommit att prägla säkerhetsläget i både Sverige och Europa de senaste åren. Utgången av kriget i Ukraina är avgörande för Europas och Sveriges säkerhet där Rysslands fokus kan komma att riktas alltmer mot väst. Framför allt Ryssland men också Kina och Iran utgör de största hoten mot Sverige. Länderna verkar, och i viss mån samverkar, för att förändra den nuvarande säkerhetsordningen (se Säkerhetspolisens årsbok 2023/24).

Hotbilden mot Sverige är komplex där hoten går in i varandra och förstärks. Främmande maktssäkerhetshotande verksamhet mot Sverige bedrivs brett och inbegriper allt från anskaffning av teknik, cyberangrepp, attentatsplaner mot personer, kartläggning av oppositionella och påverkan mot svenskt beslutsfattande. Med största sannolikhet kommer det allvarliga säkerhetspolitiska läget att bestå under en längre tid och på så vis inverka på hotet från såväl främmande makt som våldsbejakande extremism. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2023/24.)

## 4.2 Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Informationen i framställningen nedan är hämtad från regeringens redogörelser för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (se skr. 2023/24:45 och skr. 2024/25:68) samt från Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) helårsbedömning beträffande 2024 och 2025.

Attentatshotet i Sverige kommer framför allt från våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism. De senaste decennierna har terrorattentatshotet mot Sverige främst emanerat från våldsbejakande islamism. De senaste åren har samtidigt terrorattentatshotet från våldsbejakande högerextremism successivt ökat i västvärlden, inklusive i Sverige. Sammantaget skedde det 14 terrorattentat i västvärlden under 2023, varav nio genomfördes av våldsbejakande islamister och fem av våldsbejakande högerextremister. Inga terrordåd skedde i Sverige men däremot dödades två svenskar då en ensamagerande gärningsman öppnade eld mot dessa i Bryssel. Gärningsmannen publicerade ett videoklipp på sociala medier efter dådet där han uppgav att terrorattentatet var en hämnd mot Sverige och att han hade inspirerats av Daesh.

Under 2024 genomfördes inga terrorattentat i Sverige. Under året återgick Sverige till att betraktas som ett legitimt mål, jämte många andra västländer, för internationella islamistiska terrororganisationer. Detta kan jämföras med 2023 då Sverige omnämndes specifikt delvis på grund av de uppmärksammade koranbränningarna och den desinformationskampanj – den s.k. LVU-kampanjen – som framställde Sverige som islamfientligt. Antalet hot mot Sverige, och specifika omnämnananden av Sverige i propagandan, har successivt minskat sedan hösten 2023. Under det gångna året har Sverige endast omnämnts specifikt vid enstaka tillfällen. Fokusskiftet härrör främst från krigsutbrottet mellan Hamas och Israel. Det är tveksamt att ett ihållande fredsavtal mellan krigförande parter i Mellanöstern skulle innebära att internationella terrororganisationer åter skulle se på Sverige som ett prioriterat mål.

Terrorattentatshotet från både våldsbejakande islamister och våldsbejakande högerextremister minskade under 2024. Under 2024 skedde sju terrorattentat med våldsbejakande islamistisk motivbild i väst. I tre av dessa var kriget mellan Israel och Hamas den främsta

motiverande och legitimerande faktorn. Under 2024 genomfördes ett terrorattentat med våldsbejakande högerextremistisk motivbild. Sammantaget utgör detta en påtaglig minskning jämfört med året dessförinnan. Trots att Sverige under 2024 återgått till att betraktas som ett legitimt mål som en del av väst visar tidigare erfarenheter att händelser som uppfattas vara islamfientliga används för att legitimera terrorattentat flera år senare.

Våldsbejakande vänsterextremister är också verksamma i Sverige men utgör för närvarande inget identifierat terrorattentatshot. Samtliga våldsbejakande extremistmiljöer har internationella kontakter.

Terrorhotet mot Sverige kan beskrivas som allt mer komplext och brett med olika aktörer som har avsikt att agera i och mot Sverige. Olika typer av författningshot har utkristalliserats de senaste åren. Exempel på det är etablerade våldsbejakande islamistiska aktörer i Sverige som tenderar att röra sig från våldsbejakande till författningshotande aktiviteter. Detta genom att närma sig demokratiska plattformar för att bedriva långsiktig påverkan med legala medel och att använda exempelvis politiska partier, skolverksamhet, föreningsliv och trossamfund. Därutöver har både våldsbejakande islamister och våldsbejakande högerextremister fortsatt att sprida desinformation bl.a. genom s.k. hybridisering där den egna propagandan vävs ihop med olika typer av anti-etablissemangsextremism, t.ex. i form av konspirationsteorier och anti-statliga narrativ. Det gemensamma anslaget är en misstro mot ett uppfattat västerländskt politiskt, ekonomiskt och kulturellt etablissemang som genom en uppfattad kontroll av statliga institutioner, storföretag och traditionella mediekanaler anses begränsa medborgares frihet.

De senaste åren har minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige vilket är en trend som även observerats på internationell nivå. Gemensamt för minderåriga aktörer är en fascination för våld och att den ideologiska övertygelsen och kunskapen tenderar att vara grund jämfört med radikaliserade vuxna. Unga förefaller att vara mindre bundna till traditionella terrororganisationer och är i stället mer benägna att utforma en egen ideologisk övertygelse. Till exempel finns det i vissa utförda och avvärjda skolattacker inslag av en, främst våldsbejakande högerextremistisk, ideologisk motivbild. En majoritet av de minderåriga som kan kopplas till avvärjda och genomförda terrorattentat inspirerades av Islamiska staten (IS).

Under 2023 noterades exempel på potentiellt förmågehöjande kontaktytor mellan den organiserade brottsligheten och våldsbejakande extremism, framför allt genom personliga kontakter. Vissa av den organiserade brottslighetens brottsvinster kan misstänkas finansiera verksamhet som kopplas till terrorism. För aktörer aktiva i båda miljöerna tycks dock den ideologiska övertygelsen sällan driva brottsligheten. Under våren 2024 hanterades ett antal genomförda och misslyckade attacker i anslutning till Israels ambassad i Stockholm där uppgifter om att kriminella aktörer agerat på uppdrag av främmande makt förekom. Statliga aktörer är anpassningsbara vad gäller vilka ombud som utnyttjas för att genomföra våldsdåd, där upprätthållandet av förnekbarhet är en viktig aspekt som bl.a. kan upprätthållas genom nyttjande av nätverkskriminella individer. Individer inom kriminella nätverk nyttjas, både opportunistiskt och för att uppnå mer långsiktiga strategiska mål. Även nätverk eller individer med koppling till våldsbejakande islamistisk extremism kan bli potentiella ombud för främmande makt.

### **4.3 En sänkt terrorhotnivå men fortfarande ett förhöjt hot**

Säkerhetspolischefen beslutade den 23 maj 2025 att sänka terrorhotnivån från ett högt hot till ett förhöjt hot. Terrorhotnivån bedöms på en femgradig skala enligt följande.

- Inget identifierat hot (1)
- Begränsat hot (2)
- Förhöjt hot (3)
- Högt hot (4)
- Mycket högt hot (5).

Orsaken till beslutet är, som utvecklats i föregående avsnitt, att hotbilden mot Sverige successivt har förändrats och att attentatshotet från våldsbejakande extremism dämpats under en tid. Propagandan mot Sverige som har varit hotdrivande, där Sverige pekats ut som ett islamfientligt land, har under en tid mattats av. Reaktionerna på propagandan som sprids är inte längre lika kraftiga och

Sverige är inte längre utpekad som land. Vidare bedöms omvärldshändelser som tidigare varit hotdrivande inte längre ha lika stor påverkan på terrorhotet som tidigare och flödet av underrättelser om attentatshot är inte lika högt. Vid sidan av det har Säkerhetspolisen tillsammans med andra, både under föregående år och i år, genomfört flera insatser och vidtagit åtgärder som har bidragit till att minska attentatsplanering mot Sverige och reducerat handlingsutrymmet och tillväxten inom våldsbejakande extremism i Sverige.

Inom ramen för ett förhöjt hot ryms att ett terrorattentat kan inträffa. Myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer behöver därför enligt Säkerhetspolisen fortsätta att vidta relevanta säkerhetsåtgärder och skapa förutsättningar för att minska risken för olika typer av hot. Säkerhetspolisens bedömning är att Sverige fortfarande befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge och att läget kan försämrats ytterligare. Främmande makt bedriver fortsatt en omfattande säkerhetshotande verksamhet mot Sverige. Dock bedöms den verksamheten inte i första hand vara kopplad till bedömningen av terrorhotnivån.

#### 4.4 Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Främmande makt bedriver kontinuerligt och långsiktigt olovlig underrättelseverksamhet, teknikanskaffning och påtryckningsarbete mot personer i Sverige som regimerna uppfattar som hot. Ryssland, Kina och Iran utgör de största säkerhetshoten på både kort och lång sikt. Rysslands fullskaliga invasion och anfallskrig mot Ukraina, och andra auktoritära staters alltmer offensiva agerande, har allvarligt försämrat säkerhetsläget i omvärlden vilket även fortsätter att påverka Sverige, där yttre hot har betydelse för den inre säkerheten. Rysslands möjligheter att bedriva underrättelseinhämtning eller säkerhetshotande verksamhet via officiella plattformar har försvårats, och den dolda verksamhet som Ryssland bedriver i Sverige via ombud i form av bl.a. företag kan därmed ha fått en ökad relevans. För auktoritära stater som Ryssland, Kina och Iran är regimens fortlevnad högst prioriterad och när regimen på olika sätt ifrågasätts eller pressas kan även intresset för och hotet mot oppositionella utomlands öka. Individer i Sverige som bedrivit verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet har varit aktuella för lagen om särskild

kontroll av vissa utlänningar. Verksamheten innefattar bl.a. att inhämta och överlämna information samt söka upp och förmedla kontakt med personer av intresse.

## 5 Utökade möjligheter till förvar

### 5.1 Uppdraget

Enligt bestämmelser i 3 kap. i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, finns det möjlighet att ta en utlänning i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen (verkställighetsförvar) eller det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas (sannolikhetsförvar) och vissa andra förutsättningar är för handen. Bestämmelserna innehåller bl.a. regler om hur lång tid ett förvar får pågå.

Vi har i uppdrag att överväga vissa frågor rörande förvar av utlänningar enligt LSU. En del av uppdraget är att se över förvarstiderna i lagen. Syftet med översynen ska enligt kommittédirektiven vara att säkerställa att verkställighet av utvisningsbeslut kan genomföras i så många fall som möjligt. I direktiven framhålls att det frihetsberövande som ett beslut om förvar innebär utgör en ingripande åtgärd för den enskilde, men att en ändamålsenligt utformad migrationsprocess förutsätter att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utlänningar som vistas i Sverige och att det finns effektiva verktyg som kan användas i avvaktan på att ett beslut om utvisning kan genomföras. Möjligheten att hålla en utlänning i förvar framhålls i direktiven som ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. Vidare anges att detta är särskilt angeläget när en utlänning har bedömts utgöra ett så allvarligt säkerhetshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. Utgångspunkten för översynen av förvarstiderna bör enligt direktiven vara att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställs.

Vårt uppdrag i denna del är att föreslå den förlängning av tidsgränserna för förvar som bedöms proportionerlig i avvägningen mellan behovet av att stärka skyddet för Sveriges säkerhet och skyddet

för enskildas fri- och rättigheter, och att lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har även i uppdrag att överväga om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas. I kommittédirektiven anges särskilt att utredningen bör överväga om brott mot anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för att ta en utlänning i förvar med stöd av LSU (se även bet. 2021/22:JuU30 punkt 4, rskr. 2021/22:323). Syftet är att säkerställa att en utlänning som har meddelats anmälningsskyldighet följer beslutet. I direktiven anges att det behöver analyseras hur en sådan ändring skulle förhålla sig till bestämmelsen om straffansvar för brott mot anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 3 § LSU.

Vårt uppdrag beträffande utökade förutsättningar till förvar är att

- överväga om brott mot anmälningsskyldigheten ska utgöra en självständig grund för förvar och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan ordning,
- även i övrigt ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Våra överväganden om brott mot anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för förvar finns i avsnitt 7.6.

## **5.2 Närmare om enskildas rättigheter avseende frihetsberövande**

I avsnitt 3.6 ges en översikt av de rättigheter enligt regeringsformen och internationella instrument som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden. I detta avsnitt går vi närmare in på rättighetsregleringen om frihetsberövanden.

### 5.2.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen anges grundläggande fri- och rättigheter. Där anges också om och i så fall i vilken utsträckning principerna får inskränkas. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Begränsningar av skyddet för rörelsefriheten får göras, men då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen.)

Av 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen följer en rätt till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål av ett tvångsvis omhändertagande. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

### 5.2.2 Europakonventionen

Rörelsefriheten skyddas dels genom artikel 5 i Europakonventionen, dels genom artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Nämnas bör också artikel 8 som ger var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. Sambandet mellan de nu nämnda rättigheterna är starkt.

I artikel 5 i Europakonventionen regleras rätten till personlig frihet som innebär bl.a. att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikeln. Kravet på stöd i lag innebär inte bara att den nationella lagen har följts utan också att lagen i sig måste vara förenlig med konventionen, inklusive de generella principer som uttrycks i eller implicit följer av den (se Europadomstolens dom den 2 oktober 2012 i målet Plesó mot Ungern, nr 41242/08, punkten 59). De generella principer som avses är rättsstatsprincipen, principen om rättssäkerhet, proportionalitetsprincipen och skyddet mot godtycke som där-

utöver är själva syftet med artikel 5 (se Europadomstolens beslut den 28 augusti 2012 i målet *Simons mot Belgien*, nr 71407/10, punkten 32). I kravet på rättssäkerhet ligger att all lag ska vara tillräckligt tydlig för att den enskilde i rimlig grad ska kunna förutse konsekvenserna av en given handling (se bl.a. Europadomstolens domar den 15 december 2016 i målet *Khlaifia m.fl. mot Italien*, nr 16483/12, punkten 92, den 21 oktober 2013 i målet *Del Río Prada mot Spanien*, nr 42750/09, punkten 125 och den 23 februari 2012 i målet *Creangă mot Rumänien*, nr 29226/03, punkten 120). När en nationell lag tillåter frihetsberövande måste den vara tillräckligt tillgänglig, exakt och förutsebar i sin tillämpning. Det innebär bl.a. att det krävs tydliga bestämmelser om förutsättningarna för frihetsberövande, förlängning av frihetsberövandet och tillgång till ett effektivt rättsmedel (se Europadomstolens dom den 19 augusti 2016 i *J.N. mot Förenade Kungariket*, nr 37289/12, punkten 77).

I artikel 5.1 f behandlas frihetsberövanden för att hindra inresa i ett land eller som ett led i utvisning från landet eller utlämning till ett annat land. Punkten aktualiseras vid förvar enligt utlämningslagen (2005:716, förkortad UtlL) eller LSU. Det finns ingen föreskrift i artikel 5.1 f om hur länge ett sådant frihetsberövande som syftar till utvisning eller utlämning får fortgå. Det betyder emellertid inte att den som ska utvisas eller utlämnas får hållas i förvar under obegränsad tid. Det kan finnas nationella tidsfrister som måste iakttas för att frihetsberövandet ska anses lagligt och förenligt med artikel 5.1. Dessutom gäller principen om proportionalitet, och ett frihetsberövande som faller under artikel 5.1 f kan därför med hänsyn till sin långa varaktighet anses oproportionerligt och därmed komma i konflikt med konventionen, särskilt om tidsutdräkten kan tillskrivas försumlighet från myndigheternas sida (se bl.a. Europadomstolens dom den 12 mars 2013 i målet *Djalti mot Bulgarien*, nr 31206/05).

Artikel 5.1 f ställer som nämnts inte upp några absoluta tidsgränser för hur länge ett förvarstagande får pågå. Frågan om lagligheten av åtgärden beror i stället på omständigheterna i det enskilda fallet där det ska beaktas bl.a. i vilken utsträckning arbetet med verkställighet av ett avlägsnandebeslut sker med tillräcklig intensitet från myndigheternas sida. Tiden i förvar får inte heller överskrida vad som rimligen behövs för att uppnå syftet med det aktuella förvarstagandet (se bl.a. Europadomstolens dom den 20 september 2011 i målet *Lokpo och Touré mot Ungern*, nr 10816/10 punkten 22) I det sam-

manhanget spelar det inte någon roll om de tidsgränser för frihetsberövandet som har satts upp inom EU-rätten eller i nationell rätt ännu inte har överskridits (se Europadomstolens dom den 11 oktober 2011 i målet *Auad mot Bulgarien*, nr 46390/10, punkterna 128 och 134). När det finns särskilt fastställda tidsgränser blir dock ett överskridande av tidsgränserna relevant för frågan om frihetsberövandet är lagligt. Om tidsgränserna har överskridits är det osannolikt att frihetsberövandet anses lagligt (se Europadomstolens dom den 3 februari 2022 i målet *Komissarov mot Tjeckien*, nr 20611/17, punkterna 50–52).

Om ett frihetsberövande inte är tillåtet enligt någon av punkterna i artikel 5 står det i strid med konventionen. Ett frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 f är tillåtet endast så länge som ett utvisnings- eller utlämningsförfarande pågår. Om det står klart att utvisning inte kan ske är ett frihetsberövande inte förenligt med artikel 5.1 f (se bl.a. Europadomstolens domar den 24 april 2012 i målet *Mathloom mot Grekland*, nr 48883/07, den 8 januari 2010 i målet *Mikolenko mot Estland*, 10664/05, och den 19 februari 2009 i målet *A m.fl mot Förenade Kungariket*, nr 3455/05). Om det pågår ett utvisnings- eller utlämningsförfarande men ärendet inte bedrivits med tillräcklig skyndsamhet upphör frihetsberövandet att vara förenligt i enlighet med artikel 5.1 f. Det krävs att den stat som vidtagit frihetsberövandet aktivt och ihärdigt arbetar för att utvisningen eller utlämningen ska kunna ske. I annat fall saknar frihetsberövandet stöd i bestämmelsen.

Som utgångspunkt beaktar inte Europadomstolen om frihetsberövandet är motiverat eller nödvändigt enligt den nationella lagstiftningen, t.ex. för att förhindra avvikande. Undantag från detta gäller när det är fråga om frihetsberövande av barn. I sådana fall måste frihetsberövandet vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas, vilket kan vara att säkerställa familjens avlägsnande ur landet (se Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet *A.B. m.fl. mot Frankrike*, nr 11593/12, punkten 120).

Om det är ett barn som ska utvisas krävs det vidare att ett eventuellt frihetsberövande är anpassat till barnets ålder och känsliga belägenhet (se *Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [2023, version 6, JUNO]*, Norstedts Juridik, s. 155 med däri hänvisat rättsfall).

### 5.2.3 Barnkonventionen

Barnkonventionen blev svensk lag den 1 januari 2020. I konventionen tillförsäkras barns grundläggande rättigheter och den ger skydd mot övergrepp och utnyttjande. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Det gäller oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare är konventionsstaterna enligt artikel 3.3 skyldiga att säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet och behörig tillsyn. Frihetsberövande av barn får enligt artikel 37 b endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder (artikel 37 c). Ett barn ska vidare därutöver hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det. (Se Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16 s. 298.)

I förarbetena till LSU konstateras att inkorporeringen av barnkonventionen innebär att domstolar och rättstillämpare alltid ska beakta rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Eftersom barnkonventionen är svensk lag ansågs det inte finnas skäl att i LSU införa en särskild paragraf som innebär att barnets bästa ska beaktas vid beslut (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 63).

## 5.3 Gällande rätt

### 5.3.1 Allmänna förutsättningar för bestämmelser om förvar i LSU

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Medlemsstaterna är alltså i princip fria

att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till bl.a. nationell säkerhet och allmän ordning kräver. En sådan bedömning måste dock göras restriktivt (se prop. 2021/22:131 s. 64).

Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i fördrag om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa den inre och yttre säkerheten. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av att väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt äventyras samt av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen. Det har framhållits av EU-domstolen att det samtidigt måste vara fråga om ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet. Det är alltså fråga om undantagssituationer som måste vara väl avgränsade. (Se prop. 2021/22:131 s. 64 och däri gjorda hänvisningar.)

Ovanstående innebär att det av EU-fördraget framgår att medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner ska respekteras och det gäller särskilt funktioner vars syfte är att skydda den nationella säkerheten. Inför införandet av LSU konstaterade regeringen att lagstiftningen syftar till att skydda Sveriges inre och yttre säkerhet. Det arbete som Säkerhetspolisen utför med att avlägsna och kontrollera utlänningar görs i syfte att upprätthålla den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra brott mot Sveriges säkerhet. LSU är av grundläggande betydelse för det ändamålet. Även om LSU innebär inskränkningar i enskildas rättigheter sker inskränkningarna för att exempelvis säkra en utvisning av en utlänning som utgör ett så verkligt, aktuellt och allvarligt samhällshot att han eller hon inte bör få vara kvar i landet. Det rör sig därmed om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna är särskilt framträdande. Mot den bakgrunden gjorde regeringen bedömningen att det i LSU är möjligt att ta in bestämmelser som innebär avvikelser från den gällande sekundärrätten,

såsom EU-direktiv, när det bedöms nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. (Se prop. 2021/22:131 s. 64 och 65.)

### 5.3.2 Förvar av vuxna

#### *Förutsättningar för att ta en utlänning över 18 år i förvar*

I 3 kap. 1 § LSU anges förutsättningarna för att en myndighet ska få ta en utlänning som har fyllt 18 år i förvar.

En utlänning får enligt första stycket punkten 1 tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas enligt lagen, s.k. sannolikhetsförvar. Det är därmed möjligt att ta utlänningen i förvar redan vid den tidpunkten då frågan om utvisning enligt lagen aktualiseras. Sannolikhetsförvar får pågå fram till dess att utvisningsbeslutet får laga kraft eller en utlänning lämnar en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § LSU. Enligt punkten 2 får en utlänning även tas i förvar om det redan finns ett beslut om utvisning enligt lagen och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av utvisningsbeslutet, s.k. verkställighetsförvar. För verkställighetsförvar krävs det att utvisningsbeslutet har fått laga kraft eller att utlänningen har lämnat en nöjdförklaring, eftersom det är först då som utvisningen får verkställas. Om utlänningen sitter i sannolikhetsförvar när utvisningsbeslutet får laga kraft övergår därmed, efter ett beslut, förvaret till ett verkställighetsförvar, om det inte föreligger hinder mot verkställigheten.

I andra stycket anges ytterligare krav för att myndigheten ska få ta en vuxen utlänning i förvar. Enligt punkten 1 får ett beslut om förvar meddelas om det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige. Uttrycket ”anledning att anta” är avsett att ge uttryck för ett mycket lågt beviskrav. Bedömningen får göras utifrån vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden och andra omständigheter. De misstankar som finns om att utlänningen kan komma att begå viss brottslighet och som läggs till grund för ansökan om utvisning kan i sig göra att det finns anledning att anta att han eller hon på fri fot skulle utöva brottslig verksamhet i Sverige.

Även det förhållandet att utlänningens identitet är oklar kan enligt punkten 2 utgöra skäl för förvar. Det innebär att en utlänning får tas

i förvar i avvaktan på att hans eller hennes identitet blir klarlagd. Det kan till exempel bli aktuellt om utlänningen nyligen har kommit till Sverige eller om utlänningen har använt flera olika identiteter i Sverige och utomlands och det är oklart vilken av dem som är den rätta.

Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som påverkar barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

### *Förvarstidens längd*

Den generella proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § LSU kompletteras av en bestämmelse i 3 kap. 7 § LSU där det anges att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt. Bestämmelsen gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar. Vid bedömningen av hur länge utlänningen får hållas i förvar ska hänsyn tas till bl.a. vilka konsekvenser ett frihetsberövande får för enskilda. Mot det ska ställas dels det allmännas behov av att frihetsberöva utlänningen för att underlätta framtida verkställighet, dels det samhällshot som utlänningen utgör. Ju längre tid som utlänningen har varit tagen i förvar, desto större krav måste ställas på att åtgärden är nödvändig.

Vidare anges i 3 kap. 8 § LSU de yttersta tidsgränser som gäller vid verkställighetsförvar avseende en utlänning som fyllt 18 år. Som huvudregel får utlänningen inte hållas i verkställighetsförvar i längre tid än ett år. Under vissa förutsättningar får dock förvarstiden förlängas med ytterligare två år. Den maximalt tillåtna tiden som en utlänning får hållas i verkställighetsförvar uppgår därmed till tre år. En förlängning av tiden i verkställighetsförvar får ske vid bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. Ett sådant väsentligt skäl kan t.ex. vara att det finns anledning att hålla utlänningen i förvar i avvaktan på att Europadomstolen ska pröva ett klagomål från utlänningen om att utvisningen t.ex. strider mot artikel 3 i Europakonventionen (se avsnitt 3.6.2). Det kan också vara fråga om att Säkerhetspolisen behöver skaffa särskilda tillstånd från det land som utlänningen ska utvisas till eller

att kommunikationen med det landet är särskilt komplicerad. Den processen får dock inte ta så lång tid att förvar inte längre är proportionerligt. Enligt 3 kap. 7 § LSU ska förvar pågå under så kort tid som möjligt och enligt 3 kap. 10 § andra och tredje styckena LSU ska ett beslut om verkställighetsförvar prövas på nytt var tredje månad. Dessutom ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Det som under föregående rubrik sagts om proportionalitetsbedömningen vid åtgärder som rör barn gäller även i fråga om förvarstidens längd.

Tidsgränsen om ett år respektive tre år räknas från det att utvisningsbeslutet är verkställbart, under förutsättning att utlänningen är i förvar vid denna tidpunkt. Ett beslut är verkställbart när det har fått laga kraft eller när utlänningen har lämnat en nöjdförklaring

Om ett försök att verkställa ett beslut om utvisning har misslyckats och utlänningen har förts tillbaka till Sverige, påbörjas en ny ettårsfrist räknad från när utlänningen på nytt anländer till Sverige. Det påverkar emellertid inte den längsta tiden om tre år som en utlänning får hållas i verkställighetsförvar. Det innebär att om ett verkställighetsförsök misslyckas när utlänningen har hållits i förvar i två år och sex månader får utlänningen hållas i förvar högst sex månader till. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kan en ny treårsperiod börja löpa. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om utvisningsbeslutet har verkställts men utlänningen på nytt påträffas i Sverige eller om beslutet under en tid inte har kunnat verkställas därför att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

När det inte längre är möjligt att hålla en utlänning i förvar därför att den tillåtna tiden för förvarstagande har gått ut eller för att det inte längre bedöms vara proportionerligt kan det bli aktuellt att i stället besluta om att ställa utlänningen under uppsikt enligt 4 kap. 1 § LSU.

*Övrigt om förvar*

Huvudregeln är att ett beslut om förvar meddelas av den behöriga myndigheten (3 kap. 3 § LSU). Behörig myndighet är som huvudregel Migrationsverket. Regeringen är behörig myndighet från det att ett överklagande av ett beslut om utvisning har tagits emot av Regeringskansliet och till dess regeringen har avslutat handläggningen av överklagandet. I 3 kap. 4 § LSU finns vissa särskilda bestämmelser om vad som gäller när regeringen är behörig myndighet. Säkerhetspolisen är behörig myndighet från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess beslutet har verkställts. Säkerhetspolisen får vidare under vissa förutsättningar fatta interimistiska beslut om förvar (3 kap. 5 § LSU). Beslutet ska i så fall genast anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Enligt 3 kap. 6 § LSU har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten vidare en möjlighet att interimistiskt besluta om förvar efter att en ansökan om utvisning har lämnats in. Beslutet ska genast anmälas till den behöriga myndigheten, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta gälla.

I 3 kap. 10 § LSU finns bestämmelser om när ett beslut om förvar ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Ett beslut om sannolikhetsförvar ska prövas på nytt inom fyra veckor från det att förvarsbeslutet – inklusive ett interimistiskt beslut som föregick det faktiska beslutet – verkställdes. Verkställighetsförvar ska prövas på nytt inom tre månader. Fristen räknas även i dessa fall från när utlänningen berövades friheten. Så länge utlänningen hålls i förvar ska därefter en ny prövning göras var fjärde vecka respektive var tredje månad. Om en ny prövning inte görs i rätt tid upphör förvarsbeslutet att gälla.

I 3 kap. 11 § LSU finns bestämmelser om skyldighet för Migrationsverket respektive regeringen att ompröva ett beslut om förvar i samband med ett beslut om utvisning.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet (3 kap. 12 § LSU).

I 13–16 §§ finns bestämmelser om muntlig handläggning vid förvar. Regleringen innebär i korthet att muntlig handläggning alltid ska förekomma vid förvarsbeslut. Detta krav gäller dock inte vid interimistiska beslut eller om regeringen är behörig myndighet. Även

i regeringsärenden kan det förekomma muntlig handläggning. I så fall uppdras åt Migrationsöverdomstolen att hålla den muntliga förhandlingen.

Regleringen om placering av förvarstagna utlänningar skiljer sig åt beroende på om det är fråga om vuxna eller barn. Vuxna ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte, eller tillfälligt i en polisarrest. Som utvecklas närmare i avsnitt 5.3.3 ska barn i stället placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige (3 kap. 20 § LSU).

### 5.3.3 Förvar av barn

#### *Förutsättningar för förvar av utlänningar under 18 år*

I förarbetena sägs att det kan antas vara mycket ovanligt att barn tas i förvar med stöd av en lagstiftning som riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner, men att det inte kan uteslutas att det i ett enskilt fall är nödvändigt (prop. 2021/22:131 s. 125 och Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, prop. 2004/05:170 s. 253 och 254). Av 3 kap. 2 § första stycket LSU framgår att de grundläggande förutsättningarna för förvar av en underårig är desamma som för vuxna. Det är alltså möjligt att besluta om sannolikhetsförvar om det är sannolikt att det kommer att meddelas ett beslut om utvisning eller om verkställighetsförvar om det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. För vuxna krävs därutöver, som tidigare sagts, att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på något annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet. Eftersom förvar är mer ingripande för barn ställs betydligt högre krav med avseende på risken. När det är fråga om ett barn krävs därför i stället att det finns en betydande risk för något av det sagda. I förarbetena nämns som exempel på fall då kravet kan vara uppfyllt att ett tidigare verkställighetsförsök har misslyckats på grund av att barnet har avvikit, hållit sig undan eller på annat sätt försökt undkomma verkställighet. Ju närmare tidpunkten för faktisk verkställighet kommer, desto större är generellt sett risken för att utlänningen vidtar åtgärder för att slippa avlägsnas ur landet. (Se prop. 2021/22:131 s. 243.)

Ett barn får, till skillnad mot en vuxen utlänning, inte tas i förvar av det skälet att hans eller hennes identitet är oklar. Orsaken till det är bl.a. att det ansetts saknas skäl för en sådan möjlighet med hänsyn till den korta tid som barn får tas i förvar (se prop. 2021/22:131 s. 126).

Det framgår av 3 kap. 19 § LSU att en utlänning som inte har fyllt 18 år och som hålls i förvar ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för (med hänvisning till 11 kap. 2 § första stycket UtlL).

Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). I förarbetena anges att det därför bör bli aktuellt med förvar i väldigt få undantagsfall (se prop. 2021/22:131 s. 126).

### *Förvarstidens längd*

Även när den förvarstagna personen är under 18 år gäller att förvaret ska pågå under så kort tid som möjligt (3 kap. 7 § LSU). Vidare gäller det som tidigare sagts om proportionalitetsbedömningen vid åtgärder som rör barn. Därutöver gäller särskilda tidsgränser, som ställs upp i 3 kap. 9 § LSU. Dessa är väsentligt kortare än vad som gäller för vuxna. En utlänning som inte har fyllt 18 år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, dvs. tre dygn. Om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock hållas i förvar under ytterligare 72 timmar. Den maximala förvarstiden för barn är således 144 timmar, dvs. sex dygn.

### *Barn får inte placeras i Kriminalvårdsanstalt*

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Utlänningen får hållas avskild från andra som tagits i förvar om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Ett sådant beslut, som fattas av Migrationsverket, ska omprövas så ofta det finns anledning till det. Liksom när det gäller andra åtgärder rörande barn ska barnets rättig-

heter enligt särskilt artikel 3 och 12 i barnkonventionen beaktas. Enligt förarbetena bör avskiljande kunna ske främst i absoluta undantagsfall beträffande barn som befinner sig nära myndighetsåldern (se prop. 2021/22:131 s. 129). Det anges vidare att barn som hålls avskilda, i likhet med häktade barn, torde ha rätt att vistas med personal eller någon annan i minst fyra timmar per dag.

## 5.4 Överväganden i samband med införandet av LSU

### 5.4.1 Förvar av vuxna

Ett förvarsbeslut innebär ett frihetsberövande och reglerna behöver därför vara utformade på ett sätt som innebär att de höga kraven på rättssäkerhet och tydlighet tillgodoses. Samtidigt förutsätter en ändamålsenligt utformad migrationsprocess att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utlänningar som vistas i Sverige och har verktyg att sätta kraft bakom ett beslut om utvisning. En sådan ordning är särskilt viktig när en utlänning har bedömts utgöra ett så allvarligt samhällshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. Möjligheten att hålla en utlänning i förvar är ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess (se SOU 2020:16 s. 317).

Inför införandet av LSU hade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter i uppdrag att föreslå en förlängning av tidsgränserna för förvar. Förlängningen skulle enligt utredningsdirektiven i vart fall motsvara de tidsgränser som gällde för verkställighetsförvar enligt gällande EU-direktiv. I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter diskuterades ett alternativ om att utlänningar som tas i förvar enligt LSU skulle undantas från tidsgränser för verkställighetsförvar precis som gäller för utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott (se SOU 2020:16 s. 318).

I betänkandet gjordes bedömningen att det även i fortsättningen borde framgå direkt av lagen hur länge ett verkställighetsförvar får pågå. Det ansågs behövas för att lagstiftningen skulle uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet samt skydd mot godtycklighet som Europadomstolen i sin praxis lyft fram. Det uttrycktes vidare att ett verkställighetsförvar skiljer sig från andra frihetsberövanden såsom exempelvis häktning eftersom det vid förvar inte på samma sätt krävs att det finns en brottsmisstanke som når upp till en viss,

given nivå. Därtill brukar det vid längre häktningstider ställas krav på åklagaren att denne kan visa att det tillkommer bevisning eller att utredningsläget är sådant att misstankarna stärkts och att förundersökningen bedrivs effektivt. Det misstänkta brottets straffvärde kan sägas utgöra den yttersta tidsgränsen för häktning och den häktade får även tillgodoräkna sig häktningstiden vid straffverkställigheten (se SOU 2020:16 s. 318 och 319).

I betänkandet framfördes att särregleringen beträffande de i LSU aktuella utlänningarna inte borde avvika alltför mycket från vad som gäller vid utvisning för flertalet utlänningar enligt utlänningslagen. De fasta tidsgränser som föreslogs fick anses tillräckliga för att möta de särskilda behov som finns för att hålla en utlänning som utgör en särskilt allvarlig säkerhetsrisk i förvar. Det föreslogs i betänkandet att den högsta sammanlagda tid som ett verkställighetsförvar skulle få uppgå till skulle vara tre år. Tillsammans med övriga förändrade förutsättningar för förvar som föreslogs ansågs en sådan tidsförlängning ge Säkerhetspolisen rimligare möjligheter att hålla en utlänning i förvar i avvaktan på att ett utvisningsbeslut kunde verkställas samtidigt som en maximal förvarstid om tre år borde anses vara förenlig med Europadomstolens praxis. (Se SOU 2020:16 s. 320–322.)

Det bedömdes inte finnas skäl för att införa några fasta tidsgränser för identitets- eller sannolikhetsförvar. Sådana förvarsbeslut ska i praktiken alltid prövas på nytt inom fyra veckor från beslutet och därefter fortlöpande var fjärde vecka fram till dess att det finns ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft eller att utlänningen har nöjdförklarat sig. (Se SOU 2020:16 s. 325 och 326.)

#### 5.4.2 Förvar av barn

Före införandet av LSU var bestämmelserna om när ett barn fick tas i förvar svåröverskådliga och otydliga. Det ansågs därför nödvändigt att i LSU ge klarare uttryck för när ett barn får tas i förvar. Sedan tidigare gällde att barn inte fick tas i förvar på grund av oklar identitet och i förarbetena ansågs en sådan ordning borde gälla även enligt LSU. (Se SOU 2020:16 s. 340 och 342.)

I den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll gällde att ett barn som hålls i förvar inte får hållas längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Reglerna var desamma som gällde för barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen. I betänkandet konstaterades att det inte hade framkommit något skäl att ändra de dåvarande tidsgränserna för hur länge ett barn fick hållas i förvar. Det uttalades att tiden visserligen kan upplevas som kort men att den inte bör vara längre eftersom det rör sig om mycket unga personer som kan ta allvarlig skada av att vara frihetsberövade. Tidsgränsen för att hålla ett barn i förvar gäller för både sannolikhets- och verkställighetsförvar. Vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras ska barnets ålder särskilt vägas in. (Se SOU 2020:16 s. 343 och 344.)

## **5.5 Nuvarande och föreslagna förvarsregler enligt utlänningslagen**

### **5.5.1 Allmänna förutsättningar för förvar och de olika förvarsgrunderna**

Utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar har i huvudsak haft samma innehåll sedan den 1 januari 1976. Vissa förändringar har dock skett. 1990 utvidgades bl.a. möjligheterna att ta en vuxen utlänning i förvar och 1993 infördes skärpta regler rörande förvar av barn. Därefter har det skett vissa ändringar av grunderna för förvar för att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-direktiv.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt anges det i 1 kap. 8 § UtL att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen är en tolkningsregel som har en allmän innebörd men som också är tillämplig i det enskilda fallet. Den betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar.

I förarbetena till bestämmelserna om förvar anges det att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt. Den första och mest centrala frågan i detta sammanhang är därför enligt förarbetena i vad mån frihetsberövande över huvud taget bör kunna tillgripas inom det aktuella rättsområdet. Det konstateras att utlänningslagstiftningen innehåller flera bestämmelser som reglerar när en utlänning inte har rätt att uppehålla sig i landet och kan avlägsnas härifrån. Sådana ingripanden från en myndighet medför enligt förarbetena en risk för att en utlänning som räknar

med att bli avlägsnad håller sig undan och det är därför naturligt och nödvändigt att myndigheterna i sådana situationer har möjlighet att vidta tvångsåtgärder mot utlänningen som ett led i hans avlägsnande ur landet, se Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m., prop. 1975/76:18 s. 130.

När det gäller barn framgår det uttryckligen av 10 kap. 2 § första stycket 3 UtlL att förvar inte får tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom uppsikt. När den bestämmelsen infördes övervägdes det om en sådan regel även borde införas när det gäller vuxna utlänningar. Det föredragande statsrådet ansåg dock att det inte var befogat att på det sättet inskränka förvarsinstitutets användning. I stället hänvisades till att det redan i inledningen av utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Häri låg underförstått bl.a. att det alltid bör göras en bedömning av om den för individen lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för åtgärden förvar. Dessutom kan ett förvarstagande alltid underställas en domstolsprövning efter överklagande och det ska också fortlöpande ses över av den handläggande myndigheten. Dessa regler var enligt föredragande statsrådets mening tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet och respekt för den personliga integriteten (se Förslag till utlänningslag m.m., prop. 1988/89:86 s. 97 och 98).

Enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL ska ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Av detta följer att ett beslut om förvar eller uppsikt fortlöpande ska ses över av den för tillfället handläggande myndigheten eller domstolen.

Bestämmelsen kompletteras av föreskriften i 10 kap. 10 § UtlL om att beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom de tidsfrister som anges i lagen upphör att gälla.

När det gäller tillämpningsområdet för utlänningslagens regler om förvar har Migrationsöverdomstolen, med hänvisning till principen om EU-rättens företräde, slagit fast att utlänningslagens förvarsbestämmelser inte är tillämpliga när det är fråga om ett förvar som regleras enligt Dublinförordningen (se MIG 2015:5).

## 5.5.2 Olika grunder samt tidsgränser för förvar i utlänningslagen

### *Grunderna för förvar*

10 kap. 1 § första stycket UtL innehåller regler om identitetsförvar och innebär att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om utlänningsens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. Förutom detta krävs även att utlänningsens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Bestämmelsen om identitetsförvar avser inte utläningar som påträffas inne i landet och som inte ansöker om uppehållstillstånd. I de fallen kan utläningen i stället i vissa fall tas i förvar för att det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (se 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtL).

I 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL finns regler om utredningsförvar. Enligt dessa får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningsens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 UtL får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att utläningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 eller 11 § första stycket UtL (sannolikhetsförvar) eller det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Beslut om förvar av en utlänning på dessa grunder får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utläningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

När det gäller sannolikhetsförvar innebär hänvisningen till vissa bestämmelser i 8 kap. utlänningslagen om avvisning och utvisning att det ska vara fråga om ett avlägsnande som inte har samband med brottmål. Verkställighetsförvar däremot omfattar även beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol enligt reglerna i 8 a kap. utlänningslagen.

Bestämmelserna fick sin nuvarande utformning 2012 i samband med genomförandet av återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands-

medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna). Det förtydligades då att en vuxen utlänning får tas i förvar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut både för att förbereda och för att genomföra en verkställighet. I den tidigare lydelsen angavs endast att det skulle vara fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen motiverades av behovet att uppnå överensstämmelse med artikel 15.1 i direktivet (se Genomförande av återvändande-direktivet, prop. 2011/12:60 s. 70 och 92).

Vid utformningen av de nuvarande bestämmelserna om sannolikhetsförvar har man knutit an till rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande (se prop. 1975/76:18 s. 130 och 131). Begreppet sannolikt innebär således att det ställs upp ett förhållandevis högt beviskrav. Det måste finnas en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas.

Ett beslut om förvar som grundas på att det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas kan fattas både innan och efter att ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I praxis finns dock exempel på fall när tillämpande myndigheter och domstolar haft svårt att avgöra om ett beslut om förvar ska fattas med stöd 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 UtL.

För ett beslut om verkställighetsförvar krävs normalt att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fått laga kraft. Om en myndighet eller en migrationsdomstol meddelar ett beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt förordnar att utlänningen ska tas i förvar eller bli kvar i förvar ska myndigheten eller domstolen därför hänvisa till 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtL (se t.ex. MIG 2007:23 och MIG 2013:3).

Migrationsöverdomstolen har i sin praxis utvecklat när bestämmelsen om verkställighetsförvar ska tillämpas. I MIG 2006:5 ansåg domstolen att inhibition som meddelats med anledning av att åtal väckts inte i sig innebär att det inte längre är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut. I det fallet var det klart att personen i fråga skulle utvisas och syftet med inhibitionen var att kunna lagföra honom.

I MIG 2011:14 konstaterade domstolen att det är klart att det inte är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut om utvisnings- eller avvisningsbeslutet upphävs, undanröjs, upphör eller om personen får

uppehållstillstånd. Om inhibition meddelas kan det däremot fortfarande vara fråga om att verkställa ett beslut om avlägsnande. För den instans som har att avgöra frågan om förvar är det nödvändigt att beakta anledningen till att inhibition meddelats. Om det t.ex. meddelas inhibition i ett utvisningsärende för att det kan befaras att det finns verkställighetshinder kan det ifrågasättas om det fortfarande är fråga om att verkställa ett utvisningsbeslut. Om ett utvisnings- eller avvisningsbeslut inte ens har iniberats bör det däremot anses vara fråga om att verkställa ett beslut om utvisning eller avvisning.

I MIG 2014:13 uttalade domstolen att om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om asyl utgör ansökan ett temporärt verkställighetshinder. Om utlänningen tagits i förvar för verkställighet av utvisningsbeslutet är det emellertid oavsett asylansökan fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar. Det är också fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar om en utlänning som ska utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut av Migrationsverket beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtL (se MIG 2015:10).

Migrationsöverdomstolen har även i några fall lämnat ledning för prövningen av om ett verkställighetsärende fortfarande är aktuellt. Den omständigheten att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut tillfälligtvis inte får verkställas enligt 12 kap. 9 § UtL, det vill säga på grund att utlänningen är föremål för allmänt åtal, innebär inte att verkställighetsärendet förfallit (se MIG 2009:5). Inte heller har verkställighetsärendet förfallit om inhibition av ett utvisningsbeslut har meddelats på begäran av Europadomstolen enligt 12 kap. 12 § UtL (se MIG 2011:12). I ett avgörande har Migrationsöverdomstolen fastställt att verkställighetsförvar inte kan komma i fråga om utlänningen inte befinner sig i Sverige eftersom det då inte är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (se dom den 5 augusti 2008 i mål nr UM 5030-08).

För att det ska kunna beslutas om sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar krävs också enligt 10 kap. 1 § tredje stycket UtL att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Även denna bestämmelse är resultatet av ändringar genomförda 2012. I tredje stycket angavs tidigare att för att en person skulle få tas i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut

krävdes att det fanns anledning att anta att utlänningen annars skulle hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. I bestämmelsen preciserades inte vad som fick vägas in vid bedömningen. Begreppet anledning att anta togs då bort och ersattes med begreppet risk. I förarbetena angavs att rekvisitet risk var väl etablerat i annan lagstiftning och används i en rad skilda sammanhang. Det förekommer exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen (24 kap. 1 § och 25 kap. 1 § rättegångsbalken). Utöver den rättspraxis som fanns angående den hittillsvarande tillämpningen av förvar fanns det således också möjlighet att luta sig mot rättspraxis och uttalanden beträffande annan lagstiftning när det gällde rekvisitet risk (se prop. 2011/12:60 s. 71).

Viss praxis finns i fråga om rekvisitet att det finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan (således den äldre lydelsen av tredje stycket). Enligt praxis ska en förutsättningslös bedömning av förhållandena i det enskilda fallet ske. Om utlänningen frivilligt uppsöker polisen och anmäler sig för verkställighet finns normalt inte förutsättningar för förvar (se RÅ 1994 ref. 36). Ett undanhållande behöver inte bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndigheter, utan en bedömning av utlänningens agerande i vidare bemärkelse måste göras. Att en utlänning vid ett återvändarsamtal hos Migrationsverket eller till Polismyndigheten uttalar att han eller hon inte tänker lämna landet kan beaktas. Utlänningar som lever öppet men som tydligt visar att de inte har för avsikt att medverka till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs kan således tas i förvar (se MIG 2008:23).

### *Tidsgränserna för förvar*

Bestämmelser om hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtlL. Enligt bestämmelsens första stycke får en utlänning inte hållas i utredningsförvar längre tid än 48 timmar. För identitetsförvar finns ingen absolut tidsgräns men genom en strikt tillämpning av regeln krävs det synnerliga skäl för att ett sådant förvar ska få pågå längre tid än två veckor vilket i praktiken förhindrar att identitetsförvar pågår mer än 14 dagar annat än i undantagsfall. En utlänning får enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtlL inte hållas i verkställighetsförvar längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synner-

liga 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 12 månader. I återvändandedirektivet medges en yttersta tidsgräns om 18 månader. Av 10 kap. 4 § tredje stycket UtlL framgår att om en utlänning hålls i förvar med stöd av bestämmelserna om sannolikhetsförvar får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Denna bestämmelse knyter an till rättegångsbalkens regler om häktning. Det innebär att förvarstiden är begränsad till 14 dagar men att nytt beslut om fortsatt förvar kan fattas före 14-dagarsperiodens utgång om fortsatt förvar bedöms nödvändigt. Inte heller när det gäller sannolikhetsförvar finns det någon föreskriven maximal tid en utlänning kan hållas i förvar.

### 5.5.3 Förvar av brottsdömda

#### *Grunderna för förvar*

Utlänningslagens tvångsmedelsbestämmelser blir tillämpliga när en allmän domstols dom eller beslut om utvisning ska verkställas. Detta inträffar vanligtvis när domstolens avgörande har fått laga kraft. I 12 kap. 8 § UtlL finns en särreglering beträffande verkställighet som föreskriver att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att beslutet får verkställas. I MIG 2018:11 prövade Migrationsöverdomstolen om det fanns grund för verkställighetsförvar när en hovrätt hade avskrivit ett mål och upphävt häktningen avseende en utlänning som hade dömts till utvisning på grund av brott och sedan återkallat sitt överklagande i hovrätten. Enligt domstolen kunde Polismyndigheten inte besluta om förvar när häktningen upphävdes eftersom hovrättens avskrivningsbeslut kunde överklagas och således inte hade fått laga kraft. Migrationsöverdomstolen har också slagit fast att det inte finns förutsättningar för förvar när en utlänning är intagen i en kriminalvårdsanstalt. Ett beslut om förvar ska därför upphävas om den förvarstagne börjar avtjäna ett fängelsestraff (se MIG 2014:2).

### *Tidsgränserna för förvar*

Tidsgränserna för förvar som gäller allmänt för utlänningar enligt 10 kap. 4 § UtlL gäller inte om utlänningen har utvisats på grund av brott. Undantaget grundar sig på artikel 2 i återvändandedirektivet som ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet i fråga om tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott. Det finns ett antal vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen där domstolen prövat om det förelegat synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden beträffande personer som dömts för brott. Bland annat uttalade Migrationsdomstolen i MIG 2008:44 som gällde ett förvarsbeslut avseende en utlänning som utvisats på grund av grov brottslighet (grovt narkotikabrott) och som hållits i förvar i mer än två år och åtta månader att det efter en sådan lång förvarstid krävdes utomordentligt starka skäl för fortsatt förvar. Av utredningen i målet framgick att målmedvetna åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet löpande hade vidtagits och att det enda hindret mot verkställighet var utlänningens vägran att medverka till att resedokument kunde utfärdas. Domstolen ansåg att ett fortsatt förvar inte var oproportionerligt och att det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar.

I MIG 2014:5 prövade Migrationsdomstolen om det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar beträffande en utlänning som hade utvisats på grund av brott och som hade hållits i förvar i fem år och åtta månader. Domstolen bedömde att det i målet var ytterst oklart om och i så fall när en verkställighet skulle kunna ske och det var knappast möjligt att vidta några ytterligare åtgärder utöver de som redan pågick för att åstadkomma en verkställighet. Ett fortsatt förvar stod därför inte i rimlig proportion till behovet av att underlätta verkställigheten.

Migrationsdomstolen bedömde i MIG 2022:8 att det fanns synnerliga skäl att fortsatt hålla en utlänning som hade utvisats på grund av brott och varit förvarstagen i tre år och nio månader i verkställighetsförvar. Enligt domstolen var det med hänsyn till den långa tid som utlänningen suttit i förvar av avgörande betydelse att det pågick löpande och relevanta verkställighetsåtgärder utan längre avbrott präglade av inaktivitet. Annars kunde förvarstagande inte anses förvarbart. I det aktuella fallet bedrev myndigheterna ett aktivt verkställighetsarbete och samarbetade löpande och utan längre avbrott

med berörda organ i det mottagande landet som ansvarade för att verkställigheten skulle kunna genomföras. Det ansågs inte heller utsiktslöst att utvisningsbeslutet skulle kunna verkställas inom över-skådlig tid. Domstolen fäste också vikt vid att utlänningen hade begått allvarliga och upprepade brott med risk för återfall och systematiskt vägrat medverka till att utvisningsbeslutet verkställdes.

#### 5.5.4 Förvar av barn

##### *Grunderna för förvar*

I 10 kap. 2 § UtlL finns bestämmelser om när ett barn får tas i förvar. Enligt första stycket får ett barn tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,
2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Enligt andra stycket får ett barn också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap., och
2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

I samband med lagstiftningsarbetet inför 2017 års ändringar gjordes också några allmänna uttalanden angående förutsättningarna för förvar enligt första stycket i 10 kap. 2 § UtlL. Det framhölls då att en utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Det är därför av vikt att bestämmelsen tillämpas

med särskild restriktivitet när det gäller barn. I första hand ska andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om ett förvarstagande ändå måste ske ska tvångsåtgärder, när barn berörs, genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter (se Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs, prop. 2016/17:191 s. 33).

När det gäller tillämpningen av andra stycket i 10 kap. 2 § UtL uttalas i förarbetena att först när en frivillig avresa visat sig omöjlig att åstadkomma ska förvar kunna användas som en sista utväg. Möjligheten att ta barn i förvar i andra fall än när det gäller avvisning med omedelbar verkställighet bör grundas på en dokumenterad vägran att medverka till en verkställighet, och inte på en av myndigheten bedömd risk för att familjen eller barnet undandrar sig och försvårar verkställigheten. Förvar i andra fall än i samband med avvisning med beslut om omedelbar verkställighet ska aldrig få tillgripas, förrän man först prövat att ställa barnet under uppsikt, men trots detta ändå misslyckats med att förmå barnet att frivilligt medverka till en avresa (se bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Ett barn som ska avvisas eller utvisas kan inte hållas i förvar på den grunden att det finns risk för att barnet kommer att bedriva brottslighet i Sverige. Ett barn får heller inte hållas i identitets- eller utredningsförvar.

Enligt 10 kap. 3 § första meningen UtL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Av bestämmelsen följer att om förutsättningar inte finns att ta barnet i förvar kan inte heller vårdnadshavaren tas i förvar. En vårdnadshavare får dock tas i förvar om barnet har båda sina vårdnadshavare i landet och barnet inte skiljs från den andra vårdnadshavaren.

I förarbetena till bestämmelsen i andra meningen som tillåter förvar av barn utan vårdnadshavare om det finns synnerliga skäl hänvisades till att det alltid måste finnas en yttersta möjlighet att avlägsna den som inte har rätt att stanna i landet. Möjligheten kan dessutom utgöra ett skydd för barnet mot att det hämtas upp eller göms undan av någon som har andra avsikter än att se till barnets bästa (se bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

### *Tidsgränserna för förvar*

Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Regeringen bedömde vid införandet att bestämmelsen i kombination med bestämmelsen i 10 kap. 9 § UtL om att ett beslut om förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet tillgodosåg artikel 15 i återvändandedirektivet såvitt avsåg barn (se prop. 2011/12:60 s. 75).

### **5.5.5 Förvar i säkerhetsärenden**

Det finns tre typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU.

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtL).

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtL, vid sidan av Migrationsverket, utlänningens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

Det är samma tidsgränser som gäller för förvar av en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende som gäller för övriga vuxna utlänningar enligt utlänningslagen. I dagsläget innebär det att en vuxen utlän-

ning som sitter i förvar i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen som längst får sitta i förvar i 12 månader.

### 5.5.6 SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

Regeringen gav i augusti 2023 i uppdrag till en särskild utredare att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Bakgrunden till uppdraget var att migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan regelverket senast utreddes och att det kunde finnas behov av anpassningar av regelverket till EU-rätten. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) i februari 2025. I det följande redovisas överskådligt de förslag som lämnats i slutbetänkandet som får betydelse för våra överväganden i detta avsnitt.

#### *Förvar inför avlägsnande föreslås ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvar*

I slutbetänkandet föreslås att ”förvar inför avlägsnande” ska ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvar. Skälen för det är bl.a. att uppdelningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar har gett upphov till tolkningsproblem i rättstillämpningen. Migrationsöverdomstolen har i flera fall (se t.ex. MIG 2006:5 och MIG 2011:14) behövt ge vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer. I stället för nu gällande regler ska en utlänning enligt betänkandet kunna tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Det påtalas i betänkandet att det inte framkommit att rekvisitet ”sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas” har varit svårtillämpat men att en sänkning av beviskravet från sannolikt till kan antas bättre motsvarar det minimikrav som EU-rätten medger. (Se SOU 2025:16 s. 205–207.)

*Tidsgränserna för förvar föreslås förlängas*

Utredningen hade även i uppdrag att ta ställning till hur en ordning i utlänningslagen kunde utformas som innebar att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige.

I betänkandet lämnas förslag om att en vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat inte får hållas i förvar på grund av att det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (förvar inför avlägsnande) längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna ska dock inte gälla i säkerhetsärenden. En vuxen utlänningen som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat får inte hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare sex månader. De tidsgränserna ska inte gälla i säkerhetsärenden. I betänkandet föreslås vidare att det även framöver ska gälla att det inte ska finnas några absoluta tidsgränser för förvar av en vuxen utlänning som inte ska avvisas eller utvisas till en EES-stat och som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. (Se SOU 2025:16 s. 364.)

För en vuxen utlänning som är asylsökande föreslås gälla att denne inte får hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av asylsökande längre tid än tolv månader om förvarstagandet grundar sig på

- att utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
- att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. (Se SOU 2025:16 s. 375.)

När det gäller säkerhetsärenden föreslås att en vuxen utlänning inte ska få hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från

utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, föreslås att utlänningen ska få hållas i förvar i ytterligare tolv månader. (Se SOU 2025:16 s. 376.)

Ändringar föreslås även av reglerna om tidsgränser för förvar av barn. Som huvudregel föreslås att ett barn inte ska få hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. I fråga om säkerhetsärenden föreslås att barn inte ska få hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

### *Lagreglering av möjligheten att fatta vilande förvarsbeslut*

I betänkandet föreslås att en utlänning ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Ett sådant beslut får dock bara verkställas om förutsättningarna för uppsikt eller förvar är uppfyllda. Ett beslut om förvar eller uppsikt ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet vilket motiveras av att en tvångsåtgärd inte ska pågå längre än vad som är absolut nödvändigt. Enligt betänkandet kan det dock finnas skäl att ha ett system som säkerställer att det inte uppstår ”glapp” i förvarskedjan när en utlänning som är tagen i förvar blir föremål för en administrativ tvångsåtgärd en tid och sedan ska fortsätta vara förvarstagen. Behovet av vilande beslut om uppsikt eller förvar kan tänkas vara när utlänningen ges psykiatrisk tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Det kan även röra sig om att utlänningen bereds vård enligt lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Syftet med att införa en bestämmelse om vilande beslut om förvar och uppsikt är enligt betänkandet att skapa förutsättningar för myndigheterna att besluta om uppsikt eller förvar trots att utlänningen är föremål för andra tvångsåtgärder som egentligen gör att det inte är motiverat att besluta om förvar eller uppsikt. För att undvika avbrott mellan den andra frihetsinskränkningen och förvar eller uppsikt föreslås i betänkandet att om Polismyndigheten, Migrationsverket

eller Säkerhetspolisen meddelar ett vilande beslut om uppsikt eller förvar ska den myndighet som för tillfället ansvarar för vården eller omhändertagandet av utlänningen omedelbart underrättas.

## 5.6 Principen om proportionalitet

### 5.6.1 Proportionalitetsprincipen i LSU

Proportionalitetsprincipen är en av grundsatzerna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Den är också central inom det EU-rättsliga systemet och är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Även Europakonventionen, som gäller som lag, genomsyras av proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen kommer även till uttryck i regeringsformen. I förarbetena till LSU uttalades att det dessförinnan inte fanns någon uttrycklig regel i lagen om särskild utlänningskontroll om att det skulle göras en proportionalitetsbedömning vid till exempel tvångsåtgärder. Även om en sådan prövning i praktiken ändå görs av förvaltningsmyndigheterna och även av regeringen ansågs det lämpligt att proportionalitetsprincipen skulle komma till direkt uttryck i LSU. Detta eftersom regleringen bör vara så heltäckande som möjligt. LSU skiljer sig i flera avseenden från annan lagstiftning och innebär omfattande inskränkningar i enskildas rättigheter. Regeringen ansåg därför att det är viktigt att det finns tydliga rättssäkerhetsgarantier. Eftersom proportionalitetsprincipen i LSU ska gälla för alla åtgärder som vidtas, såväl förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder bedömdes det att den skulle utformas generellt och placeras i lagens första kapitel. (Se prop. 2021/22:131 s. 70 och 71.)

När det gäller förvar uttalade regeringen att även om ett beslut om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett beslut om utvisning, kan tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlännings frigges efter en viss tid i förvar. Åtgärder enligt LSU kan nämligen innebära intrång i de olika rättigheterna som är skyddade av Europakonventionen såsom rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 eller rättigheter i barnkonventionen som alltid ska beaktas vid en proportionalitetsbedömning. I propositionen till LSU uttalade regeringen slutligen att det ligger i sakens natur att

det allmännas intresse att motverka risken för att oskyldiga utsätts för terroristattentat och risken för annan särskilt samhällsskadlig verksamhet bör väga mycket tungt vid en proportionalitetsbedömning enligt LSU. Det bör därför krävas mycket starka skäl för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan dock inte uteslutas att det kan vara så i enskilda fall. (Se prop. 2021/22:131 s. 71.)

### **5.6.2 Proportionalitetsprincipens tillämpning vid tvångsmedelsanvändning**

Proportionalitetsbedömningen i samband med tvångsmedelsanvändning innebär i praktiken att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Om åtgärden i sig skulle innebära allvarliga skadeverkningar kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas för att uppnå det avsedda resultatet eller till att beslutsfattaren helt bör avstå från tvångsåtgärder. I flera olika regler om tvångsmedel (se bl.a. kapitel 24–28 rättegångsbalken) har lagstiftaren beslutat att proportionalitetsbedömningar ska göras. (Se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* (2022, version 5, JUNO), Norstedts Juridik, s. 70.)

Vid beslut om tvångsmedel måste tillämparen alltid göra en avvägning mellan det ingrepp som tvångsmedlet innebär för den enskilde och vad som står att vinna med det. I allmänhet anses ingrepp som enbart avser egendom mindre allvarliga än frihetsberövanden och andra kränkningar av den personliga integriteten. Högsta domstolen har uttalat att särskilt svårbedömda proportionalitetsbedömningar bör överlämnas till domstol när det är fråga om ett tvångsmedel som rätten får besluta om. I vissa fall kan användandet av ett tvångsmedel utgöra en sådan disproportion till den önskade effekten att ett beslut om tvångsmedel är uteslutet. Så kan exempelvis vara fallet beträffande brott av ringa slag eller brott med mycket låga straffvärden. Ett annat exempel på när ett beslut om tvångsmedel kan komma i konflikt med proportionalitetsprincipen är fall när tvångsmedlet syftar till att säkerställa något som är av obetydligt värde. Det finns vidare ett nära

samband mellan behovs- och proportionalitetsprinciperna på så sätt att ett beslut om tvångsmedel som strider mot behovsprincipen normalt också strider mot proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsbedömningen får stor betydelse vid den fortlöpande prövningen av ett perdurerande tvångsmedel. Ju längre tid som går, desto viktigare blir det att ta hänsyn till de motstående intressen som kan finnas. Det är extra viktigt att proportionalitetsprincipen iakttas strikt i fråga om tvångsmedel som kan upplevas som särskilt ingripande för den enskilde, t.ex. kroppsbesiktning eller som innefattar ett långtgående intrång i hans eller hennes privata sfär. (Se Lindberg, s. 71–73.)

### 5.6.3 Proportionalitetsprincipens tillämpning vid frihetsberövande på grund av brott

Proportionalitetsprincipen aktualiseras på olika sätt när det gäller anhållande och häktning. Först och främst väcks frågan om något alternativ till frihetsberövande kan väljas. Det gäller framför allt i de fall där brottet visserligen inte är obetydligt men ändå i det enskilda fallet inte särskilt allvarligt. (Se Lindberg, s. 300.)

Vid prövningen av om någon som redan är berövad friheten ska häktas är det framför allt frågan om fortsatt frihetsberövande är en alltför ingripande åtgärd och om åtgärden är proportionerlig som ska bedömas. Alternativen till häktning ska alltid övervägas, liksom det förhållandet att den misstänkte redan varit frihetsberövad en tid. Proportionalitetsprincipen får allt större betydelse ju längre ett frihetsberövande varar. Generellt sett är tiden mellan frihetsberövandet och dom i första instans inte särskilt lång. I enstaka fall kan dock häktningstiden bli lång. Vid mycket allvarliga brott är utrymmet för fortsatt häktning generellt sett större än vid brott som är mindre allvarliga. Svårigheter att genomföra lagföringen, eller att verkställa ett eventuellt frihetsstraff om den misstänkte försätts på fri fot, kan göra det godtagbart med längre frihetsberövanden i vissa fall (t.ex. för utläningar utan anknytning till Sverige). Frågan om när häktning i fall där åtal inte har väckts, har dragit ut så länge på tiden att ett frihetsberövande inte längre kan anses vara proportionerligt måste bedömas från fall till fall, varvid det bl.a. ska beaktas om det har funnits faktiska möjligheter att bedriva utredningen snabbare. (Se Lindberg, s. 366 och 367.)

NJA 2011 s. 518 ("Utlämningshäktningen") gällde utlämning för brott som motsvarade bl.a. folkmord, där den häktade hade varit frihetsberövad i drygt tre år. Högsta domstolen uttalade angående proportionalitetsprincipen att det i en rättsstat måste föreligga tungt vägande skäl för att en person ska berövas friheten. Vid prövningen av om ett straffprocessuellt tvångsmedel är påkallat ska det göras en proportionalitetsbedömning. En sådan bedömning innebär en avvägning mellan olika hänsyn och rent allmänt betyder det att den tilltänkta åtgärden inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktigt än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden. Ju längre ett frihetsberövande varat, desto starkare skäl måste det föreligga för fortsatt häktning. Grundläggande är dock att en häktning aldrig får fortgå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet. I det kravet ligger att berörda myndigheter eller organ ska med rimlig effektivitet verka för att häktningstiden blir så kort som möjligt. Hänsyn ska tas till det sätt på vilket berörda myndigheter eller organ har agerat eller inte har agerat, liksom till om de fortsättningsvis kan förväntas agera med den skyndsamhet som är påkallad med hänsyn till såväl den misstänktes intresse som intresset av att ärendet blir ordentligt utrett och avgörs på ett säkert underlag. Bristande resurser eller ineffektivitet bör inte gå ut över den enskilde. I det aktuella fallet var häktningen avhängig en prövning i Europadomstolen och eftersom processen inte ansågs rimligt effektiv och det inte heller var säkert när förfarandet kunde resultera i ett slutligt avgörande ansåg Högsta domstolen att häktningen skulle hävas.

## 5.7 Utökade förutsättningar för förvar

### 5.7.1 Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlänningar

**Förslag:** Förutsättningarna för förvar av vuxna utlänningar ska ändras på så sätt att det inte ska krävas att det är *sannolikt* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I stället ska det vara tillräckligt att det *kan antas* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I övrigt ska samma förutsättningar gälla som tidigare.

**Bedömningar:** Beviskravet för att ta en utlänning som inte har fyllt 18 år i förvar ska lämnas oförändrat.

De nuvarande rättssäkerhetsgarantierna i LSU är tillräckliga.

### Skälen för förslaget och bedömningarna

#### *Beviskravet bör sänkas för förvar av vuxna utlänningar*

Vi ska bl.a. ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas. I nuläget gäller att en vuxen utlänning får tas i förvar enligt LSU om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas eller om det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet samt vissa andra förutsättningar är för handen.

Kravet att det ska vara *sannolikt* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas har i stort sett varit oförändrat sedan mitten av 1970-talet. Beviskravet har förekommit i såväl utlänningslagstiftningen som i den lagstiftning som föregått LSU. Före införandet av sannolikhetskravet gällde att en utlänning fick tas i förvar eller ställas under uppsikt, om det ”uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning”. I praktiken var emellertid möjligheterna att tillgripa förvar eller uppsikt mer begränsade än vad lagtexten antydde. De tidigare bestämmelserna ansågs dock vara för generellt utformade och ge ett för stort utrymme för diskretionär prövning. År 1976 infördes därför preciserade förutsättningar för att använda kontrollåtgärder i utlänningsärenden. Vid utformningen av de nya bestämmelserna knöt man an till utformningen av rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande. Begreppet sannolika skäl som

hämtats från rättegångsbalken markerar att en hög grad av sannolikhet krävs. I slutet av 1980-talet genomfördes en språklig ändring då *sannolika skäl* ersattes av *sannolikt*. Någon ändring i sak avsågs inte. Beviskravet innebär att det måste föreligga en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisnings ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas (se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (2025, version 13C, JUNO), kommentaren till 10 kap. 1 §).

Kravet för förvar enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet är att förvar endast får användas för att förbereda ett återvändande eller genomföra ett avlägsnande samt vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Återvändandedirektivet innehåller därmed inte något krav på grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut ska komma att fattas såsom görs i den nationella lagstiftningen. I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås en anpassning till EU-rättens minimikrav och att kravet i utlänningslagens utvisningsbestämmelser på att det är sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att fattas ska ersättas med ett krav på att det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas.

Under utredningens gång har det inte påtalats av berörda myndigheter att det nuvarande beviskravet för s.k. sannolikhetsförvar i LSU innebär några svårigheter i den praktiska tillämpningen. Såvitt framkommit tas i stort sett samtliga utlänningar som omfattas av LSU i förvar. Enligt vår mening finns det dock goda skäl till att förvarsreglerna i LSU och i utlänningslagen bör överensstämma, inte minst i de fall då kraven för förvar föreslås sänkas i utlänningslagen. En annan ordning skulle innebära att kraven för förvar av en utlänning som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetsshot skulle ställas högre än vad som gäller för andra utlänningar. Det är inte lämpligt. Enligt vår mening är det inte heller påkallat att ha ett högre beviskrav för förvar i säkerhetsärenden än vad EU-rätten generellt medger. Redan principiella skäl talar alltså starkt för att beviskravet ändras så att det överensstämmer med det som föreslås i SOU 2025:16.

Även om det högre beviskravet i dagsläget inte inneburit några större tillämpningsproblem menar vi dessutom att kan det finnas skäl utifrån ett allvarligare säkerhetsläge att överväga om nuvarande bestämmelser i LSU i tillräcklig utsträckning tillgodoser syftet med lagstiftningen. Det ligger i sakens natur att lagstiftningen i viss mån

måste vara framåtblickande och ta höjd för att omständigheter kan förändras.

Handläggningen av LSU-ärenden hos Säkerhetspolisen och andra beslutsfattare är omgärdad av omfattande sekretess. Utgångspunkten för all reglering om förvar är som ovan påtalats att ett beslut om förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet vilket ställer höga krav på rättssäkerhet och på en tydlig reglering om under vilka förutsättningar åtgärden får vidtas. Avsaknaden av transparens i de aktuella ärendena medför enligt vår mening att ett beslut om förvar inte bör kunna beslutas med ett alltför lågt ställt krav, t.ex. redan när det uppkommer fråga om utvisning. Ett krav på att det *kan antas* att utlänningen kommer att utvisas skulle enligt vår mening både tillgodose lagstiftarens avsikt att skydda Sverige från den risk som de aktuella utlänningarna innebär och den enskildes intresse av att inte frihetsberövas i onödan. Att ändra beviskravet till *kan antas* skulle också innebära att det blir lättare för Säkerhetspolisen att fastställa när ett LSU-ärende kan anses ha inletts.

Rekvisitet *kan antas* används som beviskrav på flera ställen i utlänningslagen (se bl.a. 8 a kap. 1 § och 12 kap. 19 § UtlL). I förarbetena till 12 kap. 19 § UtlL anförs att innebörden av rekvisitet *kan antas* är att det inte får vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de återopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. Det som avses är att verkställighetshindret ska kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet (se prop. 2004/05:170 s. 300). Migrationsöverdomstolen har i MIG 2010:11 angående tillämpningen uttalat att *kan antas* eller att något är antagligt förekommer även i annan lagstiftning och innebär att även om det är fråga om ett antagande ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet. Domstolen konstaterar också att det i doktrin har uttalats att antagligt betyder en mindre sannolikhetsövertikt för att antagandet är riktigt. Enligt vår mening skulle ett ändrat beviskrav till *kan antas* ligga bättre i linje med hur bestämmelserna tillämpas i praktiken. Beviskravet är väl etablerat inom utlänningsrätten redan i dag och borde därför inte medföra några tillämpningssvårigheter för berörda myndigheter. Det får vidare anses uppfylla de rättssäkerhetskrav som ställs på all reglering om frihetsberövanden.

Sammantaget bedömer vi att beviskravet bör sänkas i enlighet med det som föreslås av 2023 års förvarsutredning. Förutsättning-

arna för förvar av vuxna utlänningar bör alltså ändras på så sätt att det inte ska krävas att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I stället bör det vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I övrigt bör samma förutsättningar gälla som tidigare.

Förslaget kan eventuellt innebära att något fler vuxna utlänningar än i dag kommer tas i förvar. Det bör dock påpekas att eftersom i stort sett alla utlänningar redan tas i förvar med nuvarande reglering i LSU lär den praktiska betydelsen av ett ändrat beviskrav vara begränsad. I den mån en ökning uppstår bedömer vi att den är motiverad och proportionerlig med hänsyn till vikten av att den nu aktuella kategorin utlänningar kan utvisas.

### *De nuvarande typerna av förvar enligt LSU bör finnas kvar*

I 2023 års förvarsutredning slutbetänkande påtalas att det i rättstillämpningen funnits tolkningsproblem beträffande gränsdragningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar. Tolkningsproblemen har bl.a. inneburit att Migrationsöverdomstolen i flera fall har behövt lämna vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer. Särskilda svårigheter har uppstått vid tillämpningen av utlänningslagen på asylsökande. För att undvika rådande problematik och samtidigt säkerställa att den nationella lagstiftningen fullt ut motsvarar vad EU-rätten medger föreslås i slutbetänkandet att sannolikhets- och verkställighetsförvar ersätts av förvar inför avlägsnande samt att en särskild förvarsgrund införs för asylsökande.

Även i LSU finns uppdelningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar. Någon motsvarande tolkningsproblematik som konstaterats i 2023 års förvarsutredning har dock inte framkommit. Det får antas bero på att rättstillämparen vid tillämpningen av LSU inte behöver förhålla sig till EU-rätten eftersom lagstiftningen ligger utanför sekundärrättens område. Eftersom tillämpningen av grunderna för förvar enligt LSU utgör en väl etablerad ordning och det saknas anledning att tro att nuvarande reglering innebär några praktiska problem anser vi inte att det finns skäl att ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvaret i LSU med en ny förvarsgrund motsvarande den som föreslås i 2023 års förvarsutredning.

*Samma beviskrav som tidigare bör behållas för barn*

Det har inte framkommit under utredningens gång att kraven för att ta ett barn i förvar är för högt ställda. Eftersom LSU är en lagstiftning som riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner är det rimligt att utgå från att barn mycket sällan träffas av bestämmelserna. Säkerhetspolisen har dock uttalat att minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige. Möjligheten att ta ett barn i förvar behöver därför finnas.

För barn gäller i dagsläget samma beviskrav som för vuxna men det ställs vidare krav på att det finns en betydande risk för att han eller hon annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Förvarstagande är en särskilt ingripande åtgärd när det riktar sig mot ett barn eftersom ett frihetsberövande kan skada barnets fysiska och psykiska välmående och ha ogynnsamma effekter på barnets utveckling. Stor restriktivitet bör därför råda när det gäller förutsättningarna att ta ett barn i förvar (se prop. 2021/22:131 s. 125). Det har inte under vårt arbete framkommit att möjligheterna att ta barn i förvar behöver utökas. Nuvarande reglering framstår som väl avvägd mellan myndigheternas behov och den restriktivitet som ska gälla för förvar av barn. I dagsläget finns det alltså inte skäl att utöka förutsättningarna för att ta ett barn i förvar.

*Rättssäkerhetsfrågor*

De rättssäkerhetsgarantier som redan finns i LSU och som lämnas oförändrade är tillräckliga för att de utökade förutsättningarna av förvar av vuxna ska vara godtagbara.

**5.7.2 I övrigt oförändrade förutsättningar för förvar**

**Bedömning:** Utöver förslaget i avsnitt 5.7.1 finns inte skäl att ändra förutsättningarna för förvar.

## Skälen för bedömningen

Enligt 3 kap. 5 § LSU gäller att trots att Säkerhetspolisen ännu inte har ansökt om utvisning enligt LSU får myndigheten besluta att en utlänning ska tas i förvar, om det finns förutsättningar för det enligt 1 eller 2 §. Beslutet ska genast anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om det ska fortsätta att gälla. Bestämmelserna innebär att myndigheterna ges möjlighet att ta en utlänning i förvar enligt LSU så fort förutsättningarna för förvar är uppfyllda. I vissa fall ges även Polismyndigheten möjlighet att besluta om förvar (3 kap. 6 § LSU). Ett alternativ skulle kunna vara att införa en möjlighet att besluta om interimistiskt förvar redan när fråga om utvisning uppkommer för Säkerhetspolisen. Under utredningens arbete har det inte påtalats att det finns behov att möjliggöra förvar i ett tidigare skede än vad som redan gäller eller att nuvarande reglering utgör ett hinder för Säkerhetspolisen i deras bekämpande arbete. Mot bakgrund av att förvar är en mycket ingripande åtgärd mot en enskild bör det även i fortsättningen krävas att förutsättningarna i 3 kap. 1 eller 2 § är uppfyllda även i fråga om interimistiska förvar.

En annan tänkbar utökning av förutsättningarna att ta en utlänning i förvar är att det i LSU införs en möjlighet till utredningsförvar, likt det som finns i utlänningslagen. I förarbetena till LSU uttalade regeringen att de utläningar som blir föremål för ingripanden enligt LSU som regel har vistats i Sverige en längre tid och fått sin rätt att stanna utredd tidigare. Ett utredningsförvar har därför ingen funktion att fylla i ett system som syftar till att avlägsna utläningar som kan utgöra ett hot mot det svenska samhället. (Se prop. 2021/22:131 s. 104.) Vi delar regeringens uppfattning i frågan.

Av artikel 5.1 f i Europakonventionen följer att ett frihetsberövande enbart får ske som ett led i ett förfarande som rör utvisning eller utlämnande. Europakonventionens bestämmelser sätter därmed den yttersta gränsen för när ett frihetsberövande ska vara förbjudet och någon möjlighet att utöka förutsättningarna för förvar beträffande utläningar där verkställighetshinder bedöms föreligga finns inte.

Enligt vår mening innebär nuvarande reglering med tillägg av den lättnad i beviskravet vi föreslagit ovan att i stort sett samtliga utläningar som omfattas av LSU också kommer kunna tas i förvar omgående. Vårt förslag om att tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas

bort (se avsnitt 5.8.1) kommer också innebära att fler utlänningar kan hållas i förvar till dess att verkställighet av utvisning kan ske, dock med den begränsningen att frihetsberövandet måste vara proportionerligt utifrån syftet. Utgångspunkten om att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att utvisningen verkställts bedöms utifrån föreslagna ändringar bättre kunna tillgodoses.

## 5.8 Ändrade tidsgränser för förvar

### 5.8.1 Tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas bort

**Förslag:** För en utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i verkställighetsförvar ska det inte finnas någon fast tidsgräns för hur länge förvaret får pågå.

**Bedömning:** 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.

### Skälen för förslaget och bedömningen

#### *Tidsgränserna för förvar av vuxna bör tas bort*

Utgångspunkten enligt kommittédirektiven är att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställts. Det har inte framkommit att de nuvarande tidsgränserna hittills orsakat några svårigheter i tillämpningen. Samtidigt måste man beakta att det försämrade säkerhetsläget kan leda till ökade svårigheter att verkställa utvisningsbeslut. Det försämrade säkerhetsläget kan också innebära att skyddet för rikets säkerhet kan motivera längre förvarstider än som hittills ansetts godtagbara. Det bör i sammanhanget beaktas att det normalt krävs betydligt längre tid för att förbereda utvisningar av utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot än för att förbereda verkställigheten av andra beslut om utvisning. Utvisningsprocessen av de utlänningar som omfattas av LSU kan vara mer komplicerad och långdragen än för övriga utlänningar. Orsaken är bl.a. att vissa stater vägrar att ta emot egna

medborgare om de misstänks för eller har gjort sig skyldiga till brott. De ärenden som handläggs enligt LSU rör betydligt mer kvalificerade säkerhetsfrågor än vanliga utvisningsärenden. Det kan tänkas att verkställigheten av ett beslut om utvisning som rör en presumtiv terrorist kräver omfattande kontakter med den mottagande staten. Till exempel kan den mottagande staten komma att efterfråga betydligt fylligare underlag än vad som annars är fallet inför sin bedömning av om utlännningen kan tas emot. Vidare är det möjligt, om det finns särskilda skäl, att mer än ett land anges som mottagande land i utvisningsbeslutet. Det innebär att flera stater kan behöva involveras i förberedelserna för att verkställa utvisningen. (Se prop. 2021/22:131 s. 113.)

En svårighet med att föreslå förlängda tidsgränser för förvar enligt LSU är att de kvalificerade säkerhetsärendena kan skilja sig mycket åt sinsemellan. Det kan inte uteslutas att det kan förekomma enstaka ärenden där en betydligt längre tidsutdräkt än vanligt aktualiseras och där det är av yttersta vikt att utlännningen kan hållas kvar i förvar. Samtidigt är en grundprincip att förvar ska hållas så korta som möjligt. En risk med fasta tidsgränser för förvar är att tidsgränsen kan komma att få en normerande effekt för hur länge ett förvar ska pågå, i stället för att ses som den yttersta gränsen för ett förvarstagande. Det anförda talar för att man i stället för att förlänga tidsgränserna avskaffar de nuvarande gränserna. Gränsen för hur länge ett förvar kan pågå i ett enskilt fall skulle då i stället följa av den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras och grundkravet att förvaret ska vara så kort som möjligt. Detta alternativ bör därför övervägas fastän det inte uttryckligen nämns i direktiven.

En första fråga är om en reglering utan tidsgränser är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Det kan då konstateras att det av Europakonventionens bestämmelser inte följer några absoluta tidsgränser för hur länge ett förvar får pågå. Inte heller kräver konventionen att staterna fastställer fasta tidsgränser. Ett slopande av tidsgränserna för verkställighetsförvar skulle alltså inte i sig stå i strid med konventionen. Däremot kan man hävda att ett avskaffande av tidsgränserna lägger alltför stor makt i tillämparens händer och att detta ökar risken för att förvar får pågå alltför länge. I förarbetena till nuvarande LSU bedömdes fasta tidsgränser lämpligast för att uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som Europadomstolen fastställt (se prop. 2021/22:131 s. 115 och 116). Lagstiftaren har dock beträffande brottsdömda utläningar som ska utvisas gjort

en annan bedömning. I sådana fall gäller inte någon fast tidsgräns för förvar i väntan på verkställighet. Förvarstidens längd begränsas där av den allmänna regeln att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § UtL). Av praxis framgår att utlännningar som dömts för brott i praktiken kan hållas i förvar förhållandevis länge i avvaktan på verkställighet av ett utvisningsbeslut. I somliga fall har domstolen efter en proportionalitetsbedömning kommit fram till att det aktuella förvarsbeslutet ska upphävas medan domstolen i andra fall konstaterat att utlänningen, trots den långa tidsutdräkten, fortfarande ska hållas i förvar, se avsnitt 5.5.3.

Av det sagda följer att det inte finns något hinder mot en reglering som inte innehåller några fasta tidsgränser för förvar. Vidare anser vi att det finns goda skäl för en sådan ordning med hänsyn bl.a. till svårigheterna att slå fast en lämplig tidsgräns som tillgodoser intresset av förvar i samtliga fall. För att säkerställa en ordning som, i ett allt sämre säkerhetsläge, tillgodoser Sveriges behov och rätt att skydda sig mot allvarliga säkerhetshot behövs ändamålsenliga förvarsregler som en viktig del i en effektiv utvisningsprocess. Vår sammantagna bedömning är att vuxna utlännningar som omfattas av LSU bör undantas från tidsgränser för förvar, i likhet med vad som gäller för utlännningar som dömts för brott.

De personer som tas i förvar i enlighet med LSU utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Den säkerhetsrisk som personerna utgör kan dock i viss mån variera och lagstiftningen tar sikte på såväl personer som agerar på uppdrag av främmande makt och bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige som presumtiva terrorister. Även om utgångspunkten är att de personer som utvisas genom LSU ska hållas i förvar till dess verkställighet kan ske är skadeverkningar personerna kan åsamka Sverige olika. Genom att ta bort den fasta tidsgränsen betonar lagstiftaren för tillämparna vikten av att i varje enskilt fall göra en individuell prövning där tiden personen hållits i förvar enbart utgör en faktor i bedömningen. Förslaget innebär att den yttersta tidsgränsen för förvar kommer att avgöras från fall till fall, utifrån en proportionalitetsbedömning där man beaktar omständigheterna i det konkreta fallet. De uttalanden som i tidigare förarbeten gjorts om proportionalitetsbedömningen bör även i fortsättningen vara vägledande. Av dessa uttalanden följer bl.a. följande. Eftersom LSU tillämpas på utlännningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot

mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet, ställs det vid proportionalitetsbedömningen generellt sett ett högt krav på utlänningens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår (jfr prop. 2016/17:180 s. 64). Ett beslut om utvisning enligt lagen syftar till att undanröja en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller annan allvarlig brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Risken för att oskyldiga drabbas eller att viktiga samhällsfunktioner skadas måste därför väga tungt. Det krävs därmed betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att så kan vara fallet. Proportionalitetsbedömningen kan till exempel innebära att ett mycket långvarigt frihetsberövande så småningom inte längre anses stå i rimlig proportion till det intrång som det innebär för utlänningen. Bedömningen ska alltså inte bara göras när ett beslut om en åtgärd fattas utan även när åtgärden verkställs. Principen får därför betydelse även för till exempel hur länge en åtgärd får bestå. En proportionalitetsbedömning kan leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställs under uppsikt. Utredningen föreslår i kapitel 7 att reglerna om uppsikt i LSU ska förstärkas. Vår bedömning är att våra förslag sammantaget innebär att myndigheterna ges större möjligheter att göra individuella bedömningar som bättre säkerställer att syftet med lagstiftningen tillgodoses men även innebär att det i ytterst enstaka fall kan tänkas vara tillräckligt att en individ ställs under förstärkt uppsikt i stället för att tas i förvar.

För att ett förvarstagande ska vara lagligt och förenligt med Europakonventionen krävs att frihetsberövandet inte får pågå under längre tid än vad som är rimligt med hänsyn till syftet med förvaret, att verkställighetsåtgärder vidtas med tillräcklig intensitet och uthållighet och att det finns realistiska utsikter för att verkställa utvisningen (se Europadomstolens dom den 8 oktober 2009 i målet Mikolenko mot Estland, nr 10664/05). Enligt vår mening kan de krav på tydlighet och skydd mot godtycklighet som Europadomstolen ställt upp kunna tillgodoses genom kravet på proportionalitetsbedömning. I likhet med vad som gäller för andra frihetsberövanden, såsom häktning, där domstolen kontinuerligt ska pröva om åtgärden är proportionerlig i förhållande till det uttalade syftet ska berörda myndigheter

vid prövningen om förvar enligt LSU bedöma om åtgärden om förvar står i proportion till syftet att verkställa en utvisning.

Vid en prövning av om en häktning ska bestå ska domstolen bl.a. ta hänsyn till om utredningen bedrivs med den skyndsamhet som kan krävas. Liknande beaktanden bör tas till de åtgärder som berörda myndigheter vidtagit för att verkställa en beslutad utvisning. Om myndigheterna inte vidtar relevanta och effektiva åtgärder för att verkställa utvisningen kan det komma att innebära vid proportionalitetsbedömningen att ett förvarstagande inte längre är godtagbart.

Genom den föreslagna ordningen anser vi att det på ett bättre sätt säkerställs att de utlänningar som bedöms utgöra de allvarligaste säkerhetshoten mot Sverige efter beslut om utvisning kan hållas i förvar så länge som det bedöms proportionerligt i förhållande till de utvisningsutsikter som finns. Mot bakgrund av vad som ovan framförts om de svårigheter som finns att verkställa utvisningar av utlänningar som omfattas av LSU är det särskilt angeläget att lagstiftningen är anpassad för att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose ändamålet. När myndigheterna arbetar aktivt med verkställigheten av en utvisning av en utlänning som utgör en presumtiv terrorist eller spion vore det inte rimligt att en sådan person försätts på fri fot på grund av att en fast tidsgräns för förvar nåtts.

### *Rättssäkerhetsfrågor*

Det ska fortsatt gälla att den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 3 kap. 10 § första stycket 1 LSU på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes. Den behöriga myndigheten ska vidare pröva ett beslut om förvar enligt 3 kap. 10 § första stycket 2 LSU på nytt inom tre månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes. Om utlänningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom de tider som anges i första respektive andra stycket och om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla. Regleringen säkerställer att den enskilde utlänningen kontinuerligt får förvarsbeslutet prövat och att myndig-

heterna har en skyldighet att försätta utlänningen på fri fot om en ny prövning inom tidsfristerna inte sker. Därutöver gäller att Migrationsverket och regeringen vid beslut om utvisning samtidigt har en skyldighet att ta ställning till om ett pågående förvar ska bestå (3 kap. 11 § LSU). Skulle beslutande myndighet finna att det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar, t.ex. efter en proportionalitetsbedömning, ska beslutet omedelbart upphävas. Myndigheterna har alltså dels en skyldighet att kontinuerligt inom satta tidsfrister ompröva förvaret, dels en skyldighet att genast upphäva beslutet om förvar om det vid en sådan prövning inte framstår som proportionerligt med ett fortsatt frihetsberövande. Enligt vår mening är bestämmelserna tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet för den enskilde.

### 5.8.2 Tidsgränsen för förvar av barn ska förlängas

**Förslag:** En utlänning som inte har fyllt 18 år ska inte få hållas i förvar längre tid än sex månader. Om det finns synnerliga skäl ska utlänningen dock få hållas i förvar under ytterligare sex månader.

**Bedömning:** Nuvarande och föreslagna rättssäkerhetsgarantier i LSU är tillräckliga för att säkerställa barnens rättigheter.

### Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen (se kapitel 4) har de senaste åren minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige. Detta är en trend som även observerats på internationell nivå. Det rör sig om barn, framför allt ungdomar, som radikaliserats inom våldsbejakande högerextremism eller islamism. Till exempel finns det i vissa utförda och avvärjda skolattacker inslag av en, främst våldsbejakande högerextremistiskt, ideologisk motivbild. Det bör därför finnas en beredskap för att fler unga än man tidigare räknat med kan komma att bli aktuella för utvisning enligt LSU. Bestämmelserna om förvar – för såväl vuxna som barn – i LSU syftar till att säkerställa en så effektiv utvis-

ningsprocess som möjligt. Mot bakgrund av det anförda finns det anledning att se över även tidsgränserna för förvar av barn.

Ett frihetsberövande av barn ställer särskilt höga krav på lagstiftaren att uppfylla de krav som fastslagits i Europakonventionen och barnkonventionen. Europadomstolen har uttalat att i fråga om frihetsberövande av barn måste, till skillnad mot vad som gäller för vuxna, frihetsberövande vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (se Europadomstolens dom i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, punkten 120). Det finns inget absolut förbud mot att frihetsberöva ett barn enligt barnkonventionen. Av artikel 37 (b) i barnkonventionen framgår att inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Av förarbetena till barnkonventionen framgår att det var medvetet som termen *lämpliga* användes i stället för till exempel *nödvändiga* eller *möjliga*. Konventionen ger på så sätt utrymme för ett längre frihetsberövande än kortast möjliga, så länge det är lagenligt, lämpligt och inte godtyckligt. (Se SOU 2020:63 s. 1463.) När det gäller frihetsberövande av barn är utgångspunkten att ett barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. Det är därför av vikt att bestämmelser om förvarstagande av barn tillämpas med särskild restriktivitet (se prop. 2016/17:191 s. 33).

Med beaktande av det särskilda skyddet för barn mot frihetsberövanden bedömer vi att det även fortsättningsvis bör finnas uttryckliga tidsgränser för hur länge ett förvar av barn får bestå. Enligt nuvarande regler i LSU får ett barn som längst tas i förvar i 144 timmar. Det är samma tidsgräns som gäller för barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen.

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås att barn som förekommer i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL ska kunna hållas i förvar tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Skälet för det är att tidsfristerna för förvar i säkerhetsärenden bör vara väsentligt längre än i andra ärenden mot bakgrund av komplexiteten i ärendena och att det kan krävas längre tid för att förbereda avlägsnandet.

Beslutsprocessen i ett utvisningsärende enligt LSU tar vanligtvis ett par månader. Det har inte framkommit under utredningens gång att hanteringen av ärenden med barn skulle gå betydligt fortare än så.

De svårigheter som i avsnitt 5.8.1 redovisats angående att genomföra utvisningar av utlänningar som omfattas av LSU gäller även ärenden som rör barn. Det är alltså fråga om ärenden som många gånger är komplexa och tidskrävande. Det kan krävas särskilt lång tid för att förbereda avlägsnandet. Det kan därför ifrågasättas om dagens korta tidsgränser avseende barn uppfyller syftet att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. Om förslagen i SOU 2025:16 genomförs, vilket våra överväganden utgår ifrån, skulle betydligt längre förvarstider vara möjliga i säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen än i de kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. En sådan ordning kan ifrågasättas från både sakliga och principiella utgångspunkter. Det bör vidare framhållas att barns bästa inte kan alltid vara utslagsgivande. I stället måste barns intressen vägas mot andra legitima intressen såsom samhällets behov av skydd (se Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare, SOU 2024:93 s. 169). Vid avvägningen måste det beaktas att de utlänningar som omfattas av LSU anses utgöra de mest kvalificerade hoten mot Sveriges säkerhet. Med hänsyn till det anförda finns det övertygande skäl att förlänga tidsgränsen för hur länge ett barn får tas i förvar.

Tidsgränsen bör vara så lång att det finns en realistisk möjlighet att utvisningsbeslutet ska hinna verkställas. Vidare bör tiderna överstiga det som föreslås gälla för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Vårt förslag är att en utlänning som inte fyllt 18 år och som ska utvisas i enlighet med LSU ska få hållas i förvar i sex månader, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader. Förslaget innebär en väsentlig förlängning av nu gällande tidsgränser.

Genom den förlängning som föreslås bedömer vi att myndigheternas möjlighet att ordna med verkställighet av en utvisning samtidigt som samhället är skyddat från individen väsentligt förstärks. Enligt vår mening är förslaget väl avvägt mellan de skäl som finns för förvar och den restriktivitet som ska gälla vid förvarstagande av barn. En maximal tidsgräns om tolv månader får vidare anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna utvisa barn som utgör kvalificerade säkerhetshot väger tyngre än barnets rätt att kunna röra sig fritt. Det är viktigt att påpeka att tidsgränsen utgör den yttersta gränsen för hur länge ett barn får hållas i förvar. Beslutsfattarna ska vid varje prövning av förvaret göra en proportionalitetsbedömning, där barnets ålder väger särskilt tungt. Precis som tidigare ska gälla att

den totala tiden om tolv månader är längsta möjliga förvarstid oavsett på vilken rättslig grund som barnet är förvarstaget. Tiden ska räknas från det att ett beslut om förvar verkställs.

### *Rättssäkerhetsgarantier*

I likhet med vad som gäller för vuxna utlänningar ska ett förvar pågå så kort tid som möjligt samt upphävas omedelbart om det inte längre finns skäl för förvar. De beslutsfattande myndigheterna ska kontinuerligt pröva om skälen för förvar uppväger det men frihetsberövandet innebär för barnet och vi föreslår i avsnitt 5.8.3 införande av tidsfrister för prövning av förvar av barn. Genom ovanstående bestämmelser bedöms nödvändiga rättssäkerhetsgarantier finnas. Utredningens förslag bedöms vidare vara förenliga med Europakonventionen och barnkonventionen.

### **5.8.3 Tidsfrister för prövning av förvar av barn ska införas**

**Förslag:** Ett beslut om förvar av ett barn ska, om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas, prövas av behörig myndighet på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes.

Den behöriga myndigheten ska vara skyldig att på nytt pröva ett beslut om förvar där det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Prövningen ska ske inom två månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

Om utlänningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom de tider som anges i första respektive andra stycket.

Om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid, ska beslutet upphöra att gälla.

## Skälen för förslagen

Enligt nuvarande regler i LSU ska ett beslut om förvar av en vuxen utlänning prövas i enlighet med de tidsfrister som anges i 3 kap. 10 § LSU. Några motsvarande tidsfrister för ny prövning av förvarsbeslutet beträffande barn finns inte.

Vårt förslag i avsnitt 5.8.2 innebär att tidsgränserna för förvar av barn väsentligt förlängs. Med beaktande av den tid som förvaret kan pågå och då förvar är en mycket ingripande åtgärd för barn bör förvarsbeslut av barn prövas på nytt i ett visst intervall.

När det gäller beräkning av tidsfristerna vid prövning av om förvaret ska bestå bör samma regler som gäller för vuxna enligt LSU tillämpas för barn. Det innebär att om beslutet rör sannolikhetsförvar ska detta omprövas av behörig myndighet inom fyra veckor från den dag då beslutet verkställdes. Eftersom det i dessa fall inte är helt ovanligt att förvarstagandet initieras av Säkerhetspolisen genom ett interimistiskt förvarsbeslut bör tidsfristen för när utlänningen har rätt till ny prövning börja räknas från när det interimistiska beslutet verkställdes.

I andra fallet, dvs. när det finns ett beslut om utvisning bör förvarsbeslutet prövas på nytt inom två månader. Tidsfristen för omprövning bör vara något kortare än den som gäller för vuxna eftersom den maximala tidsgränsen barn kan hållas i förvar är kortare. Tidsfristen om två månader bör räknas från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft. Samma tidsfrist bör också gälla om utlänningen nöjdförklarar sig. I samband med införandet av 3 kap. 10 § LSU uttalade regeringen att det även kan förekomma att en utlänning tas i verkställighetsförvar vid ett senare tillfälle, till exempel när förutsättningarna har ändrats så att ett tidigare verkställighetshinder upphört och verkställighetsarbetet kan påbörjas eller återupptas. I de fallen bör i stället en ny prövning av förvarsbeslutet göras inom tre månader från det att förvarsbeslutet verkställdes. (Se prop. 2021/22:131 s. 119.)

## 5.9 Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning

**Förslag:** En utlänning under 18 år som tas i förvar med stöd av bestämmelserna i LSU ska få placeras på särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Migrationsverket ska kontinuerligt ompröva placeringen.

### Skälen för förslaget

I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande lämnas förslag om att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på Migrationsverkets förvar. Avsikten är att Migrationsverket ska ta ett större ansvar för de förvarstagna som i dag externplaceras på grund av att de är brottsutvisade eller säkerhetsplacerade. I slutbetänkandet anförs bl.a. följande (SOU 2025:16 s. 521).

En effektiv och ändamålsenlig åtgärd är att inrätta särskilda avdelningar på förvaren som har högre säkerhet och där förvarstagna som utgör ett ordnings- eller säkerhetsproblem i första hand ska placeras. Genom att inrätta särskilda avdelningar med högre säkerhet skapas förutsättningar för en upptrappning av säkerheten i förhållande till vanliga avdelningar och en minimering av behovet av beslut om externplacering. Säkerhetsavdelningarna ska vara skilda från övriga avdelningar som kommer att vara utformade på samma öppna sätt som i dag. Säkerheten kommer därmed att öka även på de vanliga förvarsavdelningarna, genom att de förvarstagna som stör ordningen i stället placeras på en säkerhetsavdelning. Därmed minskar behovet av säkerhetsåtgärder på förvaren i övrig.

I slutbetänkandet föreslås vidare att barn som förekommer i säkerhetsärenden eller är brottsutvisade ska kunna placeras på sådana särskilda säkerhetsavdelningar om det finns synnerliga skäl. Utredningen anför att det från berörda myndigheter påtalats ett behov att kunna placera barn i säkerhetsärenden eller som brottsutvisats på särskilda avdelningar eftersom de i vissa fall kan vara radikaliserade samt agera våldsamt och hotfullt. Det finns enligt utredningen en risk för att radikaliserade ungdomar försöker påverka andra förvarstagna för att radikaliseras även dem. Detta anges kunna ha en negativ påverkan på andra förvarstagna och personalen.

Enligt 3 kap. 19 § LSU ska en utlänning under 18 år som tas i förvar placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § första stycket UtlL. Externplacering, dvs. placering på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest är inte tillåtet.

Det som anförs i SOU 2025:16 om en möjlighet att i vissa fall placera barn på särskilda säkerhetsavdelningar gör sig i hög grad gällande även i de sällsynta fall då ett barn tas i förvar med stöd av LSU. Detta talar för att den föreslagna ordningen bör omfatta även sådana barn. För detta talar även systematiska skäl. Genom en möjlighet att i motiverade fall placera barn på särskilda säkerhetsavdelningar säkerställs att säkerheten kan upprätthållas vid förvarstagandet och att barnen inte tillåts utsätta andra förvarstagna eller personal för säkerhetsrisker. Vår bedömning är därför att det även i ärenden enligt LSU bör finnas en möjlighet att placera ett förvarstaget barn på en särskild säkerhetsavdelning.

I SOU 2025:16 föreslås ett krav på synnerliga skäl för en placering på särskild säkerhetsavdelning. Vi bedömer att ett krav på synnerliga skäl är lämpligt även i ärenden enligt LSU. Det bör samtidigt betonas att bedömningen görs utifrån särskilda förutsättningar. De utlänningar som tas i förvar med stöd av LSU bedöms utgöra allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att en utlänning bör utvisas enligt LSU bör kunna beaktas vid prövningen av placeringen vid förvar. Höga krav ställs för att ett barn över huvud taget ska tas i förvar enligt LSU. Det innebär att det i många fall torde föreligga synnerliga skäl för placering på en särskild säkerhetsavdelning när ett förvarsbeslut har fattats i ett sådant ärende.

Vår bedömning är alltså att 2023 års förvarsutrednings förslag om placering av vissa barn på särskilda säkerhetsavdelningar också ska gälla för barn i ärenden som handläggs enligt LSU. Vårt förslag är alltså avhängigt att man går vidare med de förslag som lämnats i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande.

Precis som vid övriga placeringar ska Migrationsverket på nytt pröva placeringsbeslutet inom vissa fastställda tidsintervaller.

## 5.10 Vilande beslut om uppsikt eller förvar i LSU

**Bedömning:** I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås att det ska införas en bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) om vilande beslut om uppsikt eller förvar. Till följd av förslaget föreslås även viss underrättelseskylldighet för vissa myndigheter. Vår bedömning är att man framöver bör överväga att införa en motsvarande reglering i LSU.

### Skälen för bedömningen

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) redogörs för att bland myndigheter och domstolar tillämpas i dag bestämmelserna om förvar på så sätt att det kan beslutas om förvar trots att beslutet inte kan verkställas. Skälet till att beslutet inte kan verkställas kan vara att utlänningen är avviken eller frihetsberövad i annan ordning. Det kan t.ex. handla om att utlänningen avtjänar ett fängelsestraff och ska utvisas på grund av brott. Polismyndigheten eller Migrationsverket kan då besluta om förvar före utlänningen släpps från fängelse och ange i beslutet att förvaret ska verkställas när utlänningen frigges. En utlänning kan också vara föremål för andra administrativa frihetsberövanden där det kan finnas anledning att på samma sätt ifrågasätta om grunderna för förvar är uppfyllda när det andra frihetsberövandet pågår. Ett beslut om förvar kan inte verkställas om en utlänning ges psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård eller bereds annan tvångsvård. (Se SOU 2025:16 s. 242 och 243.) Ovanstående typer av vilande beslut har dock godtagits av Migrationsöverdomstolen (se t.ex. MIG 2014:2 och domen 2 februari 2021 i mål nr UM 840–21).

I slutbetänkandet föreslås att den ovanstående ordningen med vilande beslut om förvar och uppsikt bör kodifieras i lag. Till följd av förslaget föreslås vidare en underrättelseskylldighet för inblandade myndigheter. Det kan finnas goda skäl för att införa en motsvarande förtydligande bestämmelse i LSU. I praxis har det dock godtagits att det fattas beslut om förvar trots att en utlänning är frihetsberövad enligt annan lagstiftning. Vår uppfattning är därför att Säkerhetspolisen i dagsläget inte är förhindrad att agera på ovanstående sätt. Från ett tillämparperspektiv förefaller det visserligen lämpligt om

liknande situationer är reglerade på samma sätt i utlänningslagen och LSU. Uppdragets omfattning har dock medfört att vi behövt avgränsa vilka frågor vi tar upp. Den tid som står till buds för vårt arbete medger inte en närmare analys av hur en reglering i LSU skulle kunna se ut. Vi lämnar därför inget förslag i denna del utan nöjer oss med att på detta sätt uppmärksamma frågan.



## 6 Utökade möjligheter att använda tvångsmedel

### 6.1 Uppdraget

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste Säkerhetspolisen ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. Enligt 5 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, förutsätter användandet av tvångsmedel att det finns ett beslut om utvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även i fall där det inte finns något hinder mot verkställighet kan det emellertid av olika skäl ta lång tid innan en beslutad utvisning faktiskt kan genomföras. I en sådan situation saknar Säkerhetspolisen i dag möjlighet att använda tvångsmedel. I kommittédirektiven anges att det kan ifrågasättas om denna ordning är motiverad. Säkerhetspolisen har framhållit att behovet av att kontrollera en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot är lika stort oavsett om ett meddelat utvisningsbeslut kan verkställas eller inte. Det finns enligt direktiven även skäl att överväga om tvångsmedel bör få användas i ett tidigare skede än i dag, det vill säga om tvångsmedel under vissa förutsättningar ska kunna användas redan innan ett utvisningsbeslut har meddelats. Mot denna bakgrund har vi i uppdrag att se över de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU.

Enligt kommittédirektiven bör även frågan om vilka tvångsmedel som ska kunna användas analyseras. Det anges att vi särskilt bör överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av utlänningar som utgör säkerhetshot. Som exempel nämns att det i dag är möjligt att förbjuda en sådan utlänning att lämna ett vistelseområde, men att det även kan vara lämpligt att införa en möjlighet att förbjuda en person som omfattas av LSU att vistas på vissa platser. Det bör enligt kommittédirektiven även utredas om en ut-

länning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism bör förbjudas att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö. I uppdraget ingår att analysera jämförbara länders åtgärder för att utöva kontroll över utlänningar som utgör säkerhetshot och överväga om dessa är lämpliga att införa i svensk rätt.

Enligt kommittédirektiven behöver även användning av hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år analyseras (jfr propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott, prop. 2024/25:175).

Vi har också i uppdrag att se över den tidsfrist som gäller vid tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Enligt nuvarande regler ska sådan egendom lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. Säkerhetspolisen har vid flera tillfällen framfört att tidsfristen om 24 timmar är för kort för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse. I kommittédirektiven anges att en förlängning av tidsfristen bör föreslås för att säkerställa att tvångsmedlet kan användas på ett verkningsfullt sätt.

Slutligen anges i kommittédirektiven att det finns skäl att överväga även ändringar vid sidan av de frågor som nu har nämnts.

Vi har sammanfattningsvis i uppdrag att

- analysera de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel och lämna förslag på hur möjligheterna att använda tvångsmedel kan utökas,
- analysera och överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas,
- analysera rättsläget när det gäller användning av hemliga tvångsmedel mot en utlänning som inte har fyllt 15 år och ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska få användas i dessa fall,
- analysera förutsättningarna för, och lämna förslag på hur, tidsfristen för tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan förlängas,
- även i övrigt analysera om reglerna om tvångsmedel är ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## 6.2 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

### *Olika syften med straffprocessuella tvångsmedel*

Det grundläggande syftet med de straffprocessuella tvångsmedlen är att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha adekvata verktyg för att utreda brott och säkerställa lagföring. De straffprocessuella tvångsmedlen regleras huvudsakligen i rättegångsbalken och förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för förundersökning. Det finns även bestämmelser om användning av tvångsmedel i ett tidigare skede, inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Tvångsmedel som får användas i syfte att upptäcka, förebygga och förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet brukar kallas preventiva tvångsmedel. Med underrättelseverksamhet avses insamling, bearbetning och analys av information som senare kan ha betydelse för att förhindra eller utreda brott, se propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se prop. 2005/06:177 s. 11–13). Reglering om preventiva tvångsmedel finns i flera olika lagar, se vidare i avsnitt 6.4. Därutöver finns det regler om tvångsmedel som får användas för att upptäcka eller förebygga brott i bl.a. LSU, polislagen (1984:387) och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

### *Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning*

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Principerna måste beaktas såväl vid utformningen av tvångsmedelsbestämmelserna som vid tillämpningen av bestämmelserna.

### *Förhållandet till skyddet för enskildas rättigheter*

Användning av tvångsmedel innebär som regel ingrepp i sådana rättigheter som enskilda har enligt bl.a. regeringsformen eller Europakonventionen. Det kan t.ex. handla om skyddet mot kroppsliga ingrepp, skyddet för hem, privat- och familjeliv och korrespondens, rätten att röra sig fritt och egendomsskyddet. Vissa tvångsmedel kan även aktualisera föreningsfriheten, mötesfriheten och religionsfriheten. En redogörelse för dessa rättigheter finns i avsnitt 3.6. All tvångsmedelsreglering utgör en avvägning mellan behovet av en möjlighet att använda tvångsmedel mot enskilda och skyddet för deras rättigheter.

## **6.3 Regleringen om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden**

### **6.3.1 Övergripande om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden**

När ett beslut om utvisning meddelas enligt LSU är utgångspunkten att utvisningen ska verkställas så snart som möjligt efter det att beslutet fått laga kraft eller utlänningen lämnat in en nöjdförklaring. I vissa fall finns det dock hinder mot verkställigheten och utlänningen blir kvar i Sverige på kort eller lång tid. Det har sedan länge ansetts nödvändigt att i sådana fall kunna använda tvångsmedel för att löpande kunna kontrollera utlänningens förehavanden och kontakter. Det är fråga om en form av systematisk personövervakning. Tvångsmedelsreglerna i LSU har alltså ett annat syfte än bestämmelserna om tvångsmedel i en förundersökning, som handlar om utredning av brott, eller bestämmelserna om preventiva tvångsmedel i underrättelseverksamheten, som handlar om att förhindra viss slags brottslighet. De preventiva tvångsmedlen får inte utnyttjas för systematisk personövervakning av det slag som ansetts nödvändig i fråga om det begränsade antal utlänningar som har utvisats enligt LSU men finns kvar i landet.

Tvångsmedel enligt LSU syftar alltså till att man effektivt ska kunna kontrollera utlänningar som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot men där en beslutad utvisning inte kunnat verkställas. En grundförutsättning för tvångsmedelsanvändning enligt LSU är

därför att det har fattats ett beslut om utvisning enligt LSU som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Grundförutsättningen är också uppfylld om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen inte kan verkställas och utlännen skulle kunna utvisas enligt LSU (5 kap. 1 § LSU).

Det som nu sagts gäller tvångsmedel i syfte att kontrollera utlännen och hans eller hennes förehavanden i väntan på verkställighet av utvisningsbeslutet. Därutöver finns i 5 kap. 26–30 §§ bestämmelser om åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet. Det handlar bl.a. om en möjlighet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar och om husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter sådana handlingar.

Som tidigare sagts gäller proportionalitetsprincipen vid all tvångsmedelsanvändning. Principen är lagfäst i 1 kap. 8 § LSU, och gäller där alla åtgärder enligt lagen. Principen är även lagfäst i rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning (2020:62). Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

### **6.3.2 Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde**

Enligt 5 kap. 2 § LSU får en utlännings åläggas anmälningsskyldighet. För att paragrafen ska bli aktuell krävs, som tidigare sagts, att det finns ett beslut om utvisning (eller avvisning) som inte har kunnat verkställas. Anmälningsskyldighet innebär att utlännen åläggs att regelbundet anmäla sig hos Polismyndigheten på en viss ort. Därigenom finns en möjlighet att avsevärt begränsa utlännings möjlighet att röra sig fritt i landet. Anmälningsskyldigheten kan utformas så att den gäller alltifrån enstaka dagar i veckan till varje dag. Om det finns skäl för det och är proportionerligt kan skyldigheten i ett enskilt fall vara ännu mer begränsande, till exempel genom ett krav på att utlännen ska anmäla sig både morgon och kväll. Genom en tät kontroll kan en utlännings hindras från att delta i möten med personer på orter i andra delar av landet. (Se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 144.)

Ett beslut om anmälningsskyldighet kan förenas med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Syftet med denna möjlighet, som infördes vid införandet av LSU, är att hindra att personer med vissa typer av extrema åsikter träffas personligen. Tanken är att detta kan motverka att personerna slår sig samman och växer sig starkare. Ett förbud får bara meddelas när det finns ett behov av det och måste föregås av en noggrann avvägning mellan samhällets behov av skydd och utlännings naturliga önskemål att ha så stor frihet som möjligt. Ju längre tid som ett sådant förbud varar, desto starkare skäl finns det enligt förarbetena att medge utlännen rätt att röra sig fritt inom ett utvidgat område. Det förutsätter emellertid att utlännen har rättat sig efter förbudet och att det inte finns några andra skäl som talar emot det. Ett sådant skäl skulle till exempel kunna vara att utlännen missköter anmälningsskyldigheten genom att anmäla sig för sent eller helt utebli från anmälningstillfällena. (Se prop. 2021/22:131 s. 144.) I praktiken kan beslutet bli gällande under lång tid, eftersom det hot som personen innebär inte med nödvändighet minskar med tiden. Bestämmelser om hur länge besluten får gälla finns i 5 kap. 12, 16 och 17 §§ LSU.

Det område som utlännen inte får lämna ska bestämmas med utgångspunkt i utlännings situation, men andra intressen, såsom säkerhetsaspekter, ska också beaktas och kan vara avgörande vid bedömningen. En proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § LSU behöver därför göras. Området kan till exempel bestå av en eller flera kommuner, eller en viss stadsdel. Undantagsvis kan förbudet avse ett visst län. Området får inte vara så snävt avgränsat att utlännen inte har möjlighet att skaffa sig mat, kläder och andra livsnödvändiga artiklar eller ha tillgång till sjukvård och tandvård. Hänsyn kan i vissa fall behöva tas till utlännings möjlighet att träffa minderåriga barn som bor på annan ort. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Beslutet om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet fattas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen (5 kap. 8 § LSU). I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 18 § LSU får regeringen ålägga en utlännen anmälningsskyldighet eller en sådan

skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 9 § LSU). Innan regeringen som första instans beslutar om anmälningsskyldighet ska det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

### **6.3.3 Husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag**

Enligt 5 kap. 3 § LSU får utlänningen utsättas för husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag, men däremot inte beslag, under de förutsättningar som anges i paragrafen. Med husrannsakan avses en undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks (28 kap. 12 § rättegångsbalken). Tvångsmedlen har sedan lång tid kunnat användas i kvalificerade säkerhetsärenden. Om tvångsmedlen får användas är det också tillåtet att ta fingeravtryck eller fotografi av utlänningen. Sedan den 1 juli 2025 är det även tillåtet att ta video av utlänningen (Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37, bet. 2024/25:JuU18). Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 3 § andra stycket får Säkerhetspolisen besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda (3 a §).

Möjligheten att använda genomsökning på distans trädde i kraft den 1 september 2024 och är alltså relativt ny. Med genomsökning på distans avses att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustningen, t.ex. en telefon eller dator, som används för att utföra genomsökningen (28 kap. 10 a § rättegångsbalken). Med andra ord innebär en genomsökning på distans att söka efter handlingar som lagras utanför det föremål som genomsöks, t.ex. i det s.k. molnet eller på externa servrar (se Modernare regler för användningen av tvångsmedel, prop. 2021/22:119 s. 177 och 178). Åtgärden utgör ett eget

tvångsmedel men ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag (se prop. 2021/22:119 s. 78).

För användning av tvångsmedlen i 5 kap. 3 § LSU krävs, utöver grundförutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU, dessutom att åtgärden har betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör eller verkar för en organisation som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,
2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller
3. det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Punkt 1 tar sikte på en utlännings såväl nuvarande som framtida engagemang i en sådan organisation som avses i bestämmelsen. Ändamålet kan till exempel vara uppfyllt om tvångsmedlet är av betydelse för att avslöja kontakter mellan utlänningen och andra som tillhör en organisation eller grupp som är känd eller misstänks för att sympatisera med utländska terroristorganisationer. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om utlännings kontakter med vissa personer (kända medlemmar i sådana organisationer eller grupper) eller besök på vissa platser (t.ex. vissa lokaler som frekventeras av sådana personer) som kan ge upplysningar om och belysa risken för ett sådant framtida engagemang. Det spelar ingen roll om gruppen eller organisationen planerar eller förbereder brott i Sverige eller utomlands. Det behöver inte heller finnas omständigheter som tydligt visar att utlänningen tillhör en sådan organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott. Syftet med att använda tvångsmedel är att klarlägga om så är fallet. Begreppen planlägger eller förbereder är inte begränsade till sådant som avses i 23 kap. 2 § brottsbalken.

Punkt 2 omfattar utläningar som agerar ensamma. För att ändamålet ska vara uppfyllt behöver det finnas någon typ av misstanke om att det föreligger en risk för att utlänningen planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen. Misstanken om att det

föreligger en sådan risk kan t.ex. baseras på uppgifter om utlänningens eget agerande, beteende och kontakter.

Det tredje ändamålet är, enligt punkt 3, att tvångsmedlet är av betydelse för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Syftet med att använda tvångsmedlet skulle exempelvis kunna vara att klarlägga om utlänningen har haft kontakt med personer som kan ha tillgång till viktig information av betydelse för Sveriges säkerhet eller med personer som misstänks för att vara utländska agenter eller underrättelseofficerare. Punkten tar främst sikte på brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken, men även statsstyrt företagsspioneri kan vara exempel på ett sådant brott. Med att brottet ska vara allvarligt avses brott med två års fängelse eller mer i straffskalan. Med medverkan och främjande enligt denna punkt avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Användning av tvångsmedel syftar i de nu aktuella fallen till att klarlägga om de ibland ganska vaga eller motsägelsefulla misstankar som finns angående utlänningens förehavanden och kontakter har fog för sig. Sådana misstankar kan exempelvis till viss del bygga på uppgifter som kommer från andra stater eller från källor som Säkerhetspolisen använder. Uppgifter av det slaget behöver som regel konfirmeras eller konstateras vara grundlösa. Det kan ibland förutsätta att utlänningen kontrolleras under en längre tid, för att man ska kunna komma fram till en säker slutsats.

Om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket får handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans kopieras (5 kap. 4 a § LSU).

Beslut om tvångsmedel fattas av Säkerhetspolisen, som dock först måste ha fått Migrationsverkets godkännande (5 kap. 8 § andra stycket 1 och 10 § LSU). Den ordningen, som innefattar en slags dubbelprövning, har ansetts vara en viktig garanti för att tvångsmedel mot utlänningar inte används om det inte finns sakliga skäl för det (se prop. 2021/22:131 s. 162–165). Om regeringen beslutar om inhibition eller om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 §, får regeringen i samband med detta beslut också besluta eller godkänna användning av tvångsmedel. Ett sådant beslut förutsätter inte något initiativ från Säkerhetspolisen. Det spelar heller ingen roll vem som har tagit initiativ till ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I fråga om de tvångsmedel som regleras i 3 § gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det tydliggörs även att endast de bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt för brott är tillämpliga vid ett beslut enligt LSU.

### **6.3.4 Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning**

Vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller något annat tvångsmedel enligt 3 § kan en polisman från Säkerhetspolisen påträffa elektronisk kommunikationsutrustning, såsom en mobiltelefon. Polismannen får i så fall tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den (4 § första stycket). Om det krävs för ett sådant spaningsändamål som sägs i 3 § första tycket, får innehållet i kommunikationsutrustningen kopieras (4 a §). Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet (4 § andra stycket).

Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning omfattar all sådan utrustning som det går att kommunicera med, till exempel mobiltelefoner, datorer och surfplattor. Utrustning som enbart kan användas för inspelning och inte kan användas för elektronisk kommunikation omfattas däremot inte. Det är endast vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som har beslutats med stöd av 3 § som en polisman har rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Åtgärden förutsätter alltså i praktiken att förutsättningarna för en åtgärd enligt 3 § är uppfyllda. Endast polismän vid Säkerhetspolisen får tillfälligt omhänderta föremål. Det framgår av 2 § polisförordningen (2014:1104) vem som är en sådan polisman. När kommunikationsutrustningen har omhändertagits finns det inget som hindrar att någon annan får i uppdrag att undersöka den, till exempel en it-forensiker.

Utgångspunkten är att åtgärden ska vara proportionerlig och så kortvarig som möjligt. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Om undersökningen kan genomföras på platsen och det inte framkommer något som väcker frågor, ska kommunikationsutrustningen genast återlämnas till utlänningsmyndigheten eftersom det då inte längre finns

skäl för åtgärden. Det kan emellertid finnas ett behov av att ta med kommunikationsutrustningen till Säkerhetspolisens lokaler eller någon annan lämplig lokal för att undersöka den närmare, till exempel därför att utlänningen vägrar att medverka eller att det krävs hjälp med en översättning. Enligt tredje stycket ska dock egendomen alltid återlämnas senast 24 timmar efter omhändertagandet. Den ska återlämnas till utlänningen eller till någon annan person som utlänningen har pekat ut. Om det vid undersökningen uppstår en misstanke om brott kan kommunikationsutrustningen i stället tas i beslag enligt bl.a. rättegångsbalken.

### **6.3.5 Hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken**

Det finns också en möjlighet att i spaningssyfte tillgripa vissa hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken. Möjligheten omfattar hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll, men däremot inte hemlig rumsavlyssning.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (27 kap. 19 § rättegångsbalken).

Med meddelanden avses t.ex. telefonsamtal, sms och mms. Tvångsmedlet ger inte möjlighet att ta del av innehållet i elektroniska meddelanden.

För att myndigheterna ska få tillgång till innehållsuppgifter krävs ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,

i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att man avlyssnar telefonsamtal eller får del av innehållet i överförda sms.

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § rättegångsbalken). Ett tillstånd enligt LSU får avse endast en plats där en utlänning regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket LSU kan antas komma att planläggas eller förberedas (5 kap. 6 § LSU).

Postkontroll innebär ett tillstånd att hålla kvar och närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som har ställts till utlänningen eller som har avsänts av honom eller henne (5 kap. 7 § LSU).

För att de hemliga tvångsmedlen ska få användas krävs för det första att grundförutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda. Vidare måste tvångsmedlet vara av betydelse för något av de ändamål som anges i 3 §, dvs. ha ett sådant spaningssyfte som avses där. Undantaget är hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, som även får användas i syfte att lokalisera en utlänning som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. För att tvångsmedlen ska få användas i spaningssyfte krävs utöver det sagda att det finns särskilda skäl för åtgärden. Med särskilda skäl avses enligt förarbetena att åtgärden i det enskilda fallet ska vara av värde för kontrollen av utlänningen och att den kan förväntas ge upplysningar av betydelse för arbetet med att förebygga och förhindra terrorismrelaterade brott eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet (se prop. 2021/22:131 s. 266). Det krävs inte att uppgifterna direkt kan leda till att allvarliga brott kan förhindras eller avslöjas. I kravet på särskilda skäl ligger att det ska finnas ett faktiskt behov av tvångsmedlet och att det behovet inte kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande, sätt.

För att hemliga tvångsmedel som avses 5 kap. 5–7 §§ LSU ska få användas krävs rättens tillstånd. En sådan ansökan prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Säkerhetspolisen. Ansökan kräver att Migrationsverket eller regeringen gett godkännande till detta (5 kap. 11 §.) Även beträffande de hemliga tvångsmedlen är det alltså fråga om en sorts dubbelprövning, som dessutom följs av en domstolsprövning.

I fråga om de hemliga tvångsmedlen gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det tydliggörs även att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt för brott är tillämpliga vid ett beslut enligt LSU.

### 6.3.6 Hemlig dataavläsning

Bestämmelserna om hemlig dataavläsning finns i lagen om hemlig dataavläsning och förordningen (2020:172) om hemlig dataavläsning. Tvångsmedlet består i att uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling och åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem, hämtas in i hemlighet med ett tekniskt hjälpmedel. Med avläsningsbart informationssystem avses t.ex. en dator eller mobiltelefon eller ett digitalt användarkonto. Hemlig dataavläsning är delvis ett annat sätt att verkställa de övriga hemliga tvångsmedlen. Med hjälp av hemlig dataavläsning kan man nämligen få tillgång till uppgifter av samma slag som genom hemlig övervakning eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, men med andra metoder. Som exempel kan nämnas att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avseende telefonsamtal sker genom avlyssning vid överföringen i det elektroniska kommunikationsnätet. Vid hemlig dataavläsning avseende kommunikationsavlyssningsuppgifter riktas avläsningen i stället direkt mot exempelvis en viss mobiltelefon, dator eller elektronisk kommunikationstjänst såsom WhatsApp. Vid hemlig kameraövervakning används utrustning som placeras på den plats som ska övervakas. Vid hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utnyttjas i stället ett informationssystem som kan ta upp bilder. T.ex. kan man i hemlighet aktivera webbkameran i den övervakade personens mobiltelefon. De uppgiftstyper som motsvarar de övriga hemliga tvångsmedlen är kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter (2 § första stycket 1–5 lagen om hemlig dataavläsning).

Utöver sådana uppgifter som man kan få fram genom de övriga hemliga tvångsmedlen kan man med hjälp av hemlig dataavläsning även få tillgång till andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem (2 § första stycket 6). Med uppgifter som

är åtkomliga avses all information som under verkställighetstiden finns tillgänglig i det avläsningsbara informationssystemet. Det kan handla om uppgifter som är lagrade i informationssystemet eller uppgifter som visar hur informationssystemet används. Punkten 6 är sekundär till övriga punkter, dvs. den omfattar bara sådana uppgifter som inte omfattas av punkterna 1–5.

Möjligheten att använda hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden regleras i 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Paragrafen kan sägas spegla bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i LSU. Alltså gäller att det måste finnas ett beslut om utvisning eller avvísning som inte kunnat verkställas och att åtgärden vidtas för något av de ändamål som avses i 5 kap. 3 § LSU. Eftersom hemlig rumsavlyssning inte är tillåten enligt 5 kap. LSU är det inte tillåtet att genom hemlig dataavläsning inhämta rumsavlyssningsuppgifter. Däremot får sådana uppgifter som avses i punkten 6 hämtas in. En skillnad i förhållande till hemliga tvångsmedel enligt LSU är att det inte är tillräckligt att det föreligger särskilda skäl. I stället krävs att det finns synnerliga skäl.

Utöver de spaningsändamål som anges i 5 kap. 3 § LSU får hemlig dataavläsning även användas i syfte att lokalisera en utlänning som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt LSU. Även denna bestämmelse speglar LSU:s bestämmelser, och kan således endast avse uppgifter av motsvarande slag som kan erhållas genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, nämligen kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter.

Beslutet om hemlig dataavläsning fattas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Säkerhetspolisen (14 § första stycket och 15 § tredje stycket). Tillståndet får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 5 och 6 §§ LSU samt lagen om hemlig dataavläsning ska tillämpas på utlänningen. Det fortfarande och de förutsättningar som gäller för ett beslut om hemliga tvångsmedel enligt 5 kap. 5 och 6 §§ LSU ska tillämpas i fråga om utlänningen gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning. I samband med ansökan ska Säkerhetspolisen, om det inte framstår som obehövt, föreslå vilka inhämtade uppgifter som inte får granskas och övriga villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Rätten ska normalt ta in sådana villkor i tillståndet till hemlig dataavläsning.

Lagen, som från början var tidsbegränsad, gjordes permanent den 1 april 2025. Samtidigt gjordes vissa förtydliganden i lagen i

fråga om bl.a. definitioner, villkor och överskottsinformation samt en viss utökning av tillämpningsområdet (Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott, prop. 2024/25:51, bet. 2024/25:JuU21).

### 6.3.7 Åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet

Med undantag för anmälningsskyldighet har de tvångsmedelsbestämmelser som behandlas i de föregående avsnitten ett kartläggande syfte. Det finns i LSU även bestämmelser om tvångsmedelsanvändning i syfte att underlätta en framtida verkställighet av ett utvisningsbeslut. Enligt dessa bestämmelser får Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Migrationsverket redan när utvisning enligt lagen kan komma i fråga besluta att omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 26 §). Med stöd av 5 kap. 27 § får husrannsakan göras hos utlänningen för att söka efter sådana handlingar. Utlänningen får också kroppsvisiteras i detta syfte. Säkerhetspolisen får fatta ett beslut om husrannsakan eller kroppsvisitation. Om Polismyndigheten har fått i uppdrag att verkställa ett beslut om utvisning får även den fatta ett sådant beslut. I fråga om husrannsakan och kroppsvisitation gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

Vidare anges i 5 kap. 28 § LSU att Migrationsverket får ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen när utlänningens rätt att vistas i Sverige handläggs enligt LSU. Om utlänningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med att verkställa beslutet. Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 28 § får upptagning göras på nytt om det finns särskilda skäl och endast om förutsättningarna i 28 § är uppfyllda (28 a §). Om utlänningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med att verkställa beslutet.

När ett beslut om utvisning enligt LSU ska verkställas får utlänningen med stöd av 5 kap. 29 § omhändertas av Säkerhetspolisen eller i förekommande fall Polismyndigheten. Omhändertagandet ska då vara nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras. Omhändertagandet får pågå i högst 24 timmar men får förlängas med ytterligare 24 timmar om det finns särskilda skäl.

När en utlänning har omhändertagits enligt 5 kap. 29 § LSU eller har tagits i verkställighetsförvar får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas (5 kap. 30 § LSU). Det kan t.ex. handla om att utan utlänningens samtycke föra honom eller henne till hemlandets ambassad eller beskickning (se prop. 2021/22:131 s. 286). Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten får också ta fingeravtryck och fotografera utlänningen i ett sådant syfte. Omhändertagande enligt 5 kap. 29 § LSU kan i vissa fall vara nödvändigt för att genomföra sådana åtgärder som avses i paragrafen (se prop. 2021/22:131 s. 285).

## 6.4 Förhållandet till regleringen om preventiva tvångsmedel

*Reglerna har olika syfte*

Som utvecklats i föregående avsnitt syftar tvångsmedlen i 5 kap. 3–7 §§ LSU till att man ska kunna kontrollera utlänningar som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot. Användningen har alltså ett kartläggande syfte. Det krävs inte att det föreligger en konkret misstanke om ett genomfört eller planerat brott, eller om viss planerad brottslighet. För tvångsmedelsanvändning enligt LSU är utgångspunkten att om misstankarna om utlänningens medverkan i viss brottslighet konkretiseras, ska övervakningen enligt lagen kunna ersättas av tvångsmedelsanvändning enligt annan lagstiftning (se prop. 2021/22:131 s. 146). Om det visar sig komma fram misstankar om ett konkret brott kan bestämmelserna om tvångsmedel under en förundersökning aktualiseras. Om något brott ännu inte har begåtts kan det i vissa fall bli aktuellt med tvångsmedelsanvändning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen om hemlig dataavläsning.

*Preventivlagen*

I preventivlagen regleras användningen av vissa tvångsmedel i syfte att förhindra mycket allvarlig brottslighet. I lagen finns inte några självständiga tvångsmedel, utan den anger under vilka förutsättningar tvångsmedlen får förekomma utanför en förundersökning.

De tvångsmedel som kan användas enligt preventivlagen är hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 får även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans tillgripas. Regleringen om det utökade tillämpningsområdet är tidsbegränsad till utgången av september 2028. (1–1 c §§ preventivlagen.)

En grundläggande förutsättning för att tvångsmedel ska få användas med stöd av preventivlagen är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det kommer att utövas brottslighet av allvarligt slag. Vilka brott som avses räknas upp i särskilda brottskataloger. Eftersom hemlig rumsavlyssning anses särskilt integritetskränkande är möjligheten till hemlig rumsavlyssning begränsad till de allvarligaste brotten i katalogerna. Vidare krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och, som vid all tvångsmedelsanvändning, att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse (3 §).

Kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet innebär att riskbedömningen ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället och att risken ska avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter. Att risken ska vara påtaglig innebär också ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. Den omständigheten att riskbedömningen ska avse en viss person innebär inte att det måste vara fråga om en till namnet identifierad person. Om en brottsbekämpande myndighet har information om att en person, vars namn är okänt, kan komma att utöva viss brottslig verksamhet, innebär alltså inte avsaknaden av namnet att ett tvångsmedel inte kan användas (se prop. 2005/06:177 s. 82–84, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237

s. 194–197 och Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126 s. 228 och 229).

Genom begreppet brottslig verksamhet framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta något av de brott som anges i respektive brottskatalog.

Katalogerna omfattar delvis brott av samma slag som avses med tvångsmedlen i LSU, nämligen vissa brott enligt terroristbrottslagen och allvarliga brott enligt 19 kap. brottsbalken. Katalogerna i preventivlagen omfattar dock därutöver en rad andra brott, som inte kan läggas till grund för beslut om tvångsmedel enligt LSU.

För att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe ska få utföras krävs att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (4 c §). Förutsättningarna beror på vem åtgärden riktas mot och var åtgärden utförs.

En genomsökning på distans får utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten (4 d §).

Av det sagda kan utläsas att fler brottstyper kan leda till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen jämfört med LSU och att den risk som krävs behöver vara högre än vad som gäller enligt LSU. Vidare krävs att åtgärden bedöms vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, medan tvångsmedel enligt LSU enbart har ett klarläggande syfte och syftar till att Säkerhetspolisen löpande ska kunna kontrollera utläningar som utvisats enligt LSU. En annan skillnad är att fler tvångsmedel, nämligen hemlig rumsavlyssning och undersökning på annat ställe är tillåtna enligt preventivlagen.

### *Inhämtningslagen*

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får, under de förutsättningar som anges i inhämtningslagen, i underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Det rör sig om sådana uppgifter som kan inhämtas med stöd av ett beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller som räknas upp i brottskatalogen i 2 §. I 2 a §, som är tidsbegränsad till utgången av september 2028, finns särskilda bestämmelser som tar sikte på grov ekonomisk brottslighet av organiserat och systematiskt slag. Enligt paragrafen får uppgifter också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar viss, i paragrafen uppräknad, ekonomisk brottslighet.

### *Lagen om hemlig dataavläsning*

Av lagen om hemlig dataavläsning framgår det i vilken utsträckning hemlig dataavläsning får användas för preventiva syften. I 7 § finns bestämmelser om vad som gäller för tillstånd till hemlig dataavläsning vid sådana förhållanden som kan ligga till grund för tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (preventivlagsfallen). Av första stycket framgår att ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas under samma förutsättningar som ett tillstånd enligt preventivlagen. Av andra stycket framgår att ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får beviljas för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott. Denna möjlighet infördes samtidigt som hemlig rumsavlyssning i preventivlagen. Förutsättningarna för att bevilja ett sådant tillstånd är desamma som enligt preventivlagen. I 8 a och b §§ finns närmare bestämmelser om tillstånd som avser kameraövervaknings- respektive rumsavlyssningsuppgifter.

I 10 § regleras att tillstånd till hemlig dataavläsning i vissa fall får beviljas för avläsning eller upptagning av uppgifter i underrättelseverksamhet (inhämtningslagsfallen), motsvarande de som gäller för inhämtning av sådana uppgifter enligt inhämtningslagen. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikations-, övervaknings- eller platsuppgifter får enligt paragrafen beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 eller 2 a § inhämtningslagen. Vid hemlig dataavläsning i inhämtningsfallen får meddelanden inte hindras att nå fram.

## 6.5 Kartläggning av tvångsmedelsregleringen i några jämförbara länder

### 6.5.1 Danmark

Bestämmelser i dansk rätt om kontroll över utländska medborgare som utgör ett hot mot nationell säkerhet finns i udlændingeloven (hädanefter utlänningslagen) och hjemrejseloven (hädanefter hemreselagen). Utlänningslagen innehåller bestämmelser om bl.a. återkallelse av uppehållstillstånd och utvisning av utlänningar som utgör ett hot mot statens säkerhet (se bl.a. § 19 andra stycket 2 och § 21 b första stycket, § 25 och § 26 c).

Det faktum att en utlänning exempelvis utvisas innebär att utlänningsens eventuella rätt att uppehålla sig i Danmark bortfaller. Emellertid innebär det inte nödvändigtvis att personen kan avlägsnas från landet, enligt principen om non refoulement i utlänningslagens § 31, vilket innebär att utlänningsen i sådana fall kommer att hamna på ”tolererat uppehåll”. Eftersom det finns hinder mot verkställighet finns det inte grund för frihetsberövande enligt hemreselagen (se vidare i det följande).

När utlänningsen inte har rätt att vistas i Danmark eller en sådan rätt inte längre finns kan bestämmelserna om kontrollåtgärder enligt hemreselagen bli tillämpliga.

I syfte att säkerställa att utlänningsen är tillgänglig i samband med verkställighet av avlägsnandebeslutet kan Hjemrejsestyrelsen (hädanefter Hemresestyrelsen) eller polisen bl.a. besluta att utlänningsen ska deponera identitetshandlingar och biljett och vistas på en viss plats (opholdspligt), se § 11 hemreselagen.

Om utlänningen inte medverkar till sin utresa beslutar Hemresemyndigheten att utlänningen ska bo på ett särskilt boende (de så kallade hemresecentren), enligt hemreselagen § 13 första och andra stycket. Utlänningar med tolererat uppehåll omfattas inte av första stycket, vilket innebär att medverkan inte är relevant för denna grupp. Utlänningen ska i princip vistas varje natt på hemresecentret. En utlänning som är ålagd att vistas på ett särskilt hemresecenter måste underrätta Hemrestyrelsen om personen befinner sig utanför centret mellan kl. 23.00 och 06.00, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta syftar till att kontrollera att skyldigheterna följs. Utlänningen kan ansöka om tillstånd att övernatta utanför centret upp till fyra nätter per månad, dock högst två nätter i rad.

Utlänningen kan också åläggas anmälningsskyldighet. För utlänningar som är ålagda att vistas på ett hemresecenter innebär detta en skyldighet anmäla sig hos Hemresemyndighetens personal på centret under en viss tidsperiod. Om utlänningen har tolererat uppehåll kommer han eller hon normalt att åläggas daglig anmälningsskyldighet.

Om utlänningen inte är ålagd att vistas på ett hemresecenter har han eller hon skyldighet att informera Hemresemyndigheten och Utlänningsmyndigheten om sin fasta bostadsadress (§ 13, femte stycket hemreselagen).

Hemresemyndigheten övervakar om skyldigheten att vistas, underrätta och anmäla sig följs. Om dessa skyldigheter överträds kan det leda till fängelse i upp till 2 år, enligt § 23, andra stycket hemreselagen.

Vidare finns det möjlighet till häktning eller annat frihetsberövande under vissa förutsättningar.

Enligt § 17 hemreselagen kan rätten besluta att en utlänning som inte medverkar till att fastställa sin identitet eller till att anskaffa resehandlingar för sin avresa, ska inställas inför hemlandets eller ett annat lands representation, om detta bedöms nödvändigt i syfte att genomföra avlägsnandet från landet.

Enligt § 18 samma lag får dokument och föremål som kan antas vara av betydelse för att fastställa en utlännings identitet eller anknytning till andra stater, eller som i övrigt kan antas vara av relevans för utredningen av ärendet, tas i beslag om detta bedöms nödvändigt för att genomföra utlänningens avvisning eller utvisning. Hemrestyrelsen eller den myndighet som Hemrestyrelsen uppdrar detta åt får inhämta information från föremål som tagits i beslag.

Under vissa förutsättningar kan utlänningen bli föremål för tvångsmedel enligt andra regelverk.

### 6.5.2 Norge

I den norska lagen om utlänningars inträde i riket och deras vistelse där (Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her [utlendingsloven], LOV-2008-05-15-35, senast ändrad genom LOV-2025-06-20-84), hädanefter utlänningslagen, finns bestämmelser om kontroll av utlänningar som utgör ett säkerhetshot. Där finns också generellt tillämpliga regler om bl.a. fingeravtryck, tvångsmedel och straff som inte är begränsade till utlänningar som utgör ett säkerhetshot.

De generella reglerna om bl.a. tvångsmedel finns i 12 kap. utlänningslagen. Grundbestämmelsen finns i § 99, där det sägs att ett tvångsmedel bara kan användas när det finns tillräcklig grund för det och det är proportionerligt utifrån ärendets art och förhållandena i övrigt. Tvångsmedel kan användas för att säkerställa verkställigheten av en åtgärd som innebär en skyldighet att lämna landet. Samma sak gäller under handläggningen av ett ärende som kan leda till en sådan åtgärd, om detta inte är uteslutet på grund av särskilda bestämmelser i utlänningslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Biometrisk information i form av ansiktsfoto och fingeravtryck kan tas upp och behandlas för identifiering och verifiering av identitet under de förutsättningar som anges i §§ 100–100 b.

Bestämmelse om undersökning av utlänningens person, bostad eller liknande finns i § 103. För detta krävs att det finns konkreta skäl för att anta att utlänningen

- a) inte samarbetar för att klarlägga sin identitet, uppger oriktig identitet eller döljer eller tillbakahåller upplysningar av väsentlig betydelse för ett ärende om uppehållstillstånd,
- b) har pengar eller andra värdesaker som kan användas för att täcka utgifter i samband med utresan om utlänningen är skyldig att täcka, och det finns konkreta skäl för att anta att utlänningen inte frivilligt kommer att betala utgifterna, eller
- c) har resehandlingar, biljetter eller annat material som kan säkerställa verkställighet, och det finns konkreta skäl för att anta att

utlännningen kommer att undandra sig verkställighet. Detsamma gäller under handläggningen av ett sådant ärende.

Även beslag kan förekomma enligt bestämmelser i § 104. Det är då bl.a. fråga om resedokument, biljetter, elektroniska lagringsenheter och lagrade data som utlännningen har i sin besittning och som behövs för att klarlägga utlänningsens identitet eller tidigare vistelseort, när det sistnämnda har betydelse för rätten att uppehålla sig i Norge. Beslag av bl.a. resedokument, biljetter, pengar och andra värdesaker kan också förekomma i syfte att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Generella bestämmelser om anmälningsskyldighet eller skyldighet till en viss vistelseort finns i § 105. Det handlar bl.a. om situationer där utlänningsens identitet är oklar eller utlännningen kan antas komma att undandra sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Vidare finns bestämmelser om frihetsberövande i § 105–107. Utlänningar som är internerade får underkastas vissa ytterligare tvångsåtgärder under interneringen, om det är nödvändigt för att upprätthålla ro, ordning eller säkerhet, eller säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

I utlänningslagens 14 kap. finns särskilda regler för ärenden som berör grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska hänsyn. Där finns bl.a. särskilda bestämmelser om utvisning och återkallelse av uppehållstillstånd på grund av sådana hänsyn (§ 126). Bestämmelser om tvångsmedel finns i § 130. Bestämmelserna i paragrafen möjliggör användning av vissa tvångsmedel mot utlänningar som utgör ett säkerhetshot. Bestämmelsen innebär att resedokument kan beslagtas. Vidare kan utlännningen åläggas anmälningsskyldighet eller skyldighet att ha en specifik bostadsort åläggas. Användning av tvångsmedlen förutsätter att

- a) utlännningen bedömts utgöra ett hot mot grundläggande nationella intressen, och
- b) inte har följt ett administrativt föreläggande som ålägger honom eller henne att lämna landet, eller om verkställighet av tvångs-utvisning inte kan ske.

En utlänning kan vidare gripas och interneras om han eller hon utgör ett hot mot grundläggande nationella intressen, om detta har fastställts genom ett administrativt beslut i utlänningsärendet och om åtgärder mot utlänningen vidtas utifrån en avsikt att utlänningen ska avlägsnas från Norge (utreiseplikt). Bestämmelserna i lagen om längsta tillåtna tid för internering gäller inte.

I krigstider, när hot om krig föreligger eller när särskilda omständigheter råder på annat sätt kan konungen, med hänvisning till grundläggande nationella intressen, meddela ytterligare bestämmelser om anmälningsplikt.

Förutom § 130 finns det inte några särskilda bestämmelser om tvångsmedel i utlänningslagen som tar sikte på utlännningar som utgör ett säkerhetshot. Dock är de generella bestämmelserna i 12 kap. tillämpliga även på denna kategori utlännningar.

Det finns inga andra tvångsmedel enligt norsk utlänningsrätt utöver de som nämnts i detta avsnitt. Under vissa specifika förutsättningar kan dock tvångsmedel användas i syfte att förebygga vissa allvarliga brott. (§ 17 d politiloven, Lov-1995-08-04-53, senast ändrad genom LOV-2025-06-20-87). Dessa bestämmelser kan tillämpas i de fall som rör utlännningar som utgör ett säkerhetshot om villkoren i bestämmelserna uppfylls.

### 6.5.3 Finland

Enligt den finska utlänningslagen (301/2004) finns särskild grund för utvisning och avvisning av en utlänning som är kopplade till nationell säkerhet. Det följer av 148 § att en utlänning får avvisas om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat. En utlänning som har haft uppehållstillstånd eller som har förlorat sitt finska medborgarskap får enligt 149 § första stycket 4 utvisas ur landet, om han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Särskilda förutsättningar gäller i fråga om bl.a. flyktingar.

Bestämmelser angående försiktighets- och övervakningsåtgärder mot utlänningar finns i 7 kap. utlänningslagen.

De allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder anges i 117 §. Där framgår följande.

Säkringsåtgärder kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt

1. för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller för att fastställa grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, eller
2. för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

Om inte något annat föreskrivs i lagen gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills grunderna för ansökan om internationellt skydd har fastställts, ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller behandlingen av ärendet annars har avslutats. Om säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det dock omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

Enligt 118 § kan en utlänning åläggas att regelbundet anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten eller på en förläggning. Vidare kan en utlänning, enligt 119 §, åläggas att överlämna sitt rese-dokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller att meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar. En utlänning får också åläggas att ställa en sådan säkerhet hos staten för sina kostnader för vistelse och återresa som myndigheten bestämmer (120 §).

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn (boendeskyldighet). När beslutet om hur många gånger den som ålagts boendeskyldighet ska anmäla sig fattas ska det utifrån en individuell bedömning säkerställas att personens rättigheter inte begränsas mer än nödvändigt och att syftet med säkringsåtgärden fullföljs. Boendeskyldigheten ska gälla i högst 14 månader från det att den inträdde. För barn gäller särskilda bestämmelser enligt 120 b §.

Bestämmelserna om förvar finns i 121–128 §§. Förvar får tillgripas endast om de säkerhetsåtgärder som avses i 118–120 och 120 a §§ inte är tillräckliga och någon av de i 121 § uppräknade förvarsgrunderna är tillämpliga. Det saknas anledning att här gå närmare in på dessa men det bör nämnas att förvarsgrunden i punkt 6 avser fallet att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

I 129 b § finns bestämmelser om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller. Där föreskrivs följande.

Om det för övervakningen av utlänningar är motiverat att utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, har polisen och gränsbevakningsväsendet rätt att

1. av den som övervakas få uppgifter och kontrollera behövliga handlingar om personens identitet och medborgarskap samt om personens rätt att vistas i landet och rätt att arbeta,
2. få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid enligt 24 kap. 3 § i strafflagen eller till en annan plats, en lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för boende av permanent natur, för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll,
3. stoppa ett fordon för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll av personerna i bilen,
4. av arbetsgivare som har anställt utlänningar få uppgifter bl.a. om de anställda utlänningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta.

Någon rätt till husrannsakan eller kroppsvisitation finns inte utöver de kontrollmöjligheter som anges i 129 b §. Utlänningslagen innehåller inte bestämmelser om beslag, undersökning på distans eller kroppsbesiktning.

Bestämmelser om tagande av biometriska uppgifter finns i 131 § som reglerar upptagande av fingeravtryck, fotografier och andra signalment på en utlänning under de förutsättningar som anges i paragrafen. Det finns i 132 § bestämmelser om omhändertagande av resehandlingar.

Det finns inte någon möjlighet att inom ramen för utlänningskontrollen använda hemliga tvångsmedel. Det finns inte heller möjlighet att förbjuda utlänningen att besöka vissa platser eller att ha kontakt med vissa personer eller organisationer, såsom personer eller organisationer med en extremistisk och våldsbejakande inriktning. Det finns ingen möjlighet i Finland till elektronisk övervakning av en utlänning. Om en utlänning är föremål för en brottsutredning eller insamling av underrättelser får andra åtgärder vidtas i enlighet med förundersökningslagen (805/2011), tvångsmedelslagen (806/2011) eller polislagen (872/2011).

I 4 § utlänningslagen föreskrivs att bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011) tillämpas på polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet. Enligt 2 kap. 4 § polislagen gäller att en polisman har rätt att för polisundersökning få tillträde till en plats eller ett område där en händelse som undersöks har inträffat, kontrollera föremål och handlingar som kan vara av betydelse för undersökningen samt att utföra försök och ta prover som behövs för undersökningen. Ett ytterligare villkor är att åtgärden med fog kan antas ha stor betydelse för utredningen av ärendet. När handlingar granskas ska de förbud mot beslag och kopiering som följer av 7 kap. 3 § i tvångsmedelslagen beaktas i tillämpliga delar.

Av 4 § utlänningslagen följer vidare att 27 § gränsbevakningslagen (578/2005) tillämpas på undersökning som gränsbevakningsväsendet utför med stöd av utlänningslagen. Enligt paragrafen ska bestämmelserna i 2 kap. 4 § 1 och 2 mom. i polislagen om genomsökning för att få tag på en person som ska hämtas till polisundersökning, om avspärrning av platser och områden för att trygga polisundersökning i 2 kap. 8 § 1 och 4 mom. i den lagen och om polisundersökning i 6 kap. i samma lag iaktas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlänning ur landet.

## 6.6 Utökade förutsättningar att använda tvångsmedel

### 6.6.1 Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ärendets olika faser

Vi har i uppgift se över de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU. Behovet av en möjlighet att använda tvångsmedel hänger bl.a. samman med vilka andra kontrollåtgärder som kan användas. Det finns därför anledning att redogöra för vilka kontrollåtgärder som i dag är tillgängliga i de olika faserna av ett ärende om utvisning enligt LSU.

En utlänning som har fyllt 18 år får med stöd av 3 kap. 1 § tas i förvar om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas och det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller utlänningens identitet är oklar (sannolikhetsförvar). Även en utlänning som inte har fyllt 18 år får tas i sannolikhetsförvar. Enligt 3 kap. 2 § krävs då även att det finns en betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet. Oklar identitet är i de fallen inte en grund för förvar. Fram till dess att ansökan om utvisning görs får Säkerhetspolisen interimistiskt besluta om förvar, om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Ett sådant beslut ska snarast prövas av Migrationsverket. Efter det att ansökan om utvisning kommit in och fram tills beslut i ärendet har fattats är Migrationsverket behörigt att fatta beslut om förvar. Om det inte finns tid att invänta den behöriga myndighetens beslut om förvar och förutsättningar enligt 3 kap. 1 eller 2 § finns för att ta en utlänning i förvar, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta att ta en utlänning i förvar till dess den behöriga myndigheten har meddelat ett beslut i frågan. Beslutet ska genast anmälas till den behöriga myndigheten som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Det finns i 11 § polislagen (1984:387) bestämmelser om att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i väntan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar. Sannolikhetsförvar får pågå fram till dess att utvisningsbeslutet får laga kraft eller en utlänning lämnar en nöjdförklaring. Förutsättningarna för att hålla en utlänning i sannolikhetsförvar kan vara uppfyllda även när Migrationsverket i ett beslut om

utvisning har bedömt att det finns verkställighetshinder och därför inhiberat beslutet. (Se prop. 2021/22:131 s. 102.)

I de flesta fall bedöms förvar vara det enda alternativet när utvisning enligt LSU har aktualiserats (se prop. 2021/22:131 s. 131). Ett sannolikhetsförvar kan dock ersättas med ett beslut om uppsikt, om det bedöms vara tillräckligt (4 kap. 1 §). Uppsikt utgör ett mindre ingripande alternativ till förvar och kan bara bli aktuellt om förutsättningarna för förvar enligt 3 kap. 1 § respektive 2 § är uppfyllda. Säkerhetspolisen får fatta interimistiska beslut om uppsikt trots att myndigheten ännu inte gett in en ansökan om utvisning (4 kap. 5 §).

Andra kontrollåtgärder som får vidtas redan i det inledande skedet är omhändertagande av utlänningens pass eller andra identitetshandlingar samt tagande av fingeravtryck och fotografi (5 kap. 26 och 28 §§). Vidare får husrannsakan och kroppsvisitation göras i syfte att söka efter utlänningens pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 29 §). Tvångsmedlen i 5 kap. 2–3 a och 5–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning får däremot inte användas i detta skede. En förutsättning för användning av dessa tvångsmedel är nämligen, om det finns ett utvisningsbeslut enligt LSU, att verkställighet av utvisningsbeslutet tills vidare inte får ske på grund av ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd kan visserligen fattas när som helst under ärendets gång, dvs. även i samband med det ursprungliga utvisningsbeslutet, men hindrar inte verkställighet förrän ärendet kommit till den punkt då utvisningen annars skulle ha kunnat verkställas, dvs. vid laga kraft eller nöjdförklaring (2 kap. 21 §). Det är alltså först då verkställighet hindras på grund av beslutet om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. Om tvångsmedelsanvändningen i stället grundas på ett beslut om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen krävs endast att beslutet inte har kunnat verkställas. Det måste dock, som reglerna måste förstås, ha kommit till den punkt att verkställighet skulle kunnat ske, om det inte hade funnits ett verkställighetshinder.

När utvisningsbeslutet har prövats slutligt, antingen på det sättet att det har fått laga kraft eller att utlänningen har lämnat in en nöjdförklaring, är utgångspunkten att utvisningen ska verkställas så snart som möjligt (2 kap. 21 §). Eftersom regeringens beslut inte kan överklagas får det laga kraft omedelbart. Om det behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet, och de ytterligare förutsättningarna i 3 kap. 1 eller 2 § är uppfyllda, kan det fattas ett beslut om

verkställighetsförvar, som då vanligen ersätter ett sannolikhetsförvar. I de flesta fall är utlänningen tagen i verkställighetsförvar till dess att utvisningen kan verkställas. Om det är tillräckligt eller tidsgränsen för verkställighetsförvar har gått ut kan det i stället bli aktuellt med ett beslut om uppsikt (se prop. 2021/22:131 s. 130). Detta gäller dock inte om ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats. I ett sådant fall kan det i kontrollsyfte i stället fattas ett beslut om anmälningsskyldighet, som kan kombineras med ett förbud att lämna ett vistelseområde (5 kap. 2 §). Om det behövs i kartläggande syfte kan det även fattas beslut om andra tvångsmedel, under de närmare förutsättningar som anges i 5 kap. 3–7 §§ LSU eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning.

I 5 kap. finns bestämmelser om hur länge ett tvångsmedelsbeslut kan gälla och under vilka villkor man kan besluta om fortsatt tvångsmedelsanvändning. Ett beslut om tvångsmedel upphör alltid att gälla om utvisnings- eller avvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts (5 kap. 24 §).

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 29 och 30 §§ LSU får vissa andra åtgärder vidtas för att möjliggöra eller underlätta verkställighet. Bland annat får utlänningen omhändertaras om det är nödvändigt för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras.

**Tabell 6.1** Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ett ärende som handläggs enligt LSU

Ärendefas	Kontroll- och tvångsåtgärder
Utvisning enligt LSU kan komma i fråga	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Interimistiskt sannolikhetsförvar eller uppsikt</li> <li>– Omhändertagande av identitetshandlingar</li> <li>– Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna</li> <li>– Fotografering, video och fingeravtryck</li> </ul>
Ansökan om utvisning	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sannolikhetsförvar eller uppsikt</li> <li>– Omhändertagande av identitetshandlingar</li> <li>– Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna</li> <li>– Fotografering, video och fingeravtryck</li> </ul>
Beslut om utvisning	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sannolikhetsförvar eller uppsikt</li> <li>– Omhändertagande av identitetshandlingar</li> <li>– Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna</li> <li>– Fotografering, video och fingeravtryck</li> </ul>

Ärendefas	Kontroll- och tvångsåtgärder
Utvisningsbeslutet får laga kraft eller utlänningsger i en nöjdförklaring men det finns verkställighetshinder	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fotografering och fingeravtryck</li> <li>– Tvångsmedel enligt 5 kap. 2–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning</li> </ul>
Utvisningsbeslutet får laga kraft eller utlänningsger i en nöjdförklaring och verkställighetshinder saknas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Omhändertagande av identitetshandlingar (att gälla till utvisningen verkställts)</li> <li>– Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna</li> <li>– Fotografering och fingeravtryck</li> <li>– Åtgärder som behövs för att utlänningsger ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för klarläggande av identitet eller medborgarskap</li> <li>– Verkställighetsförvar eller uppsikt</li> <li>– Omhändertagande av utlänningsger</li> </ul>

### 6.6.2 Avgränsningar och utgångspunkter för övervägandena

Regelverket om kvalificerade säkerhetsärenden syftar till att förebygga och förhindra terrordåd och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. Det är av avgörande vikt att Säkerhetspolisen effektivt kan kontrollera utlänningsger som utgör kvalificerade säkerhetshot så länge de befinner sig i landet. Det nuvarande regelverket om tvångsmedel innebär att tvångsmedel enligt 2–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning endast kan komma i fråga i situationer då förvar eller uppsikt enligt LSU inte kan användas för att utöva kontroll över utlänningsger. Anmälningsskyldighet, tillsammans med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde, eller tvångsmedel i kartläggande syfte kan alltså aldrig förekomma i kombination med förvar eller som ett komplement till ett beslut om uppsikt. Däremot kan ett beslut om uppsikt innefatta villkor som till stor del motsvarar tvångsmedlet anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna ett vistelseområde.

Den lilla grupp utlänningsger som utvisas enligt LSU tas regelmässigt i förvar. Säkerhetspolisen har anfört att det finns ett behov av en möjlighet att redan i samband med att en utlänningsger tas i interimistiskt förvar göra husrannsakan eller, om det tvångsmedlet införs i LSU, en undersökning på annat ställe, i syfte att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Vi överväger därför den frågan i avsnitt 6.6.5 respektive 6.7.2. Det har inte framkommit några skäl

som talar för att man i övrigt bör införa en möjlighet till ytterligare tvångsåtgärder under den tid då utlänningen hålls i förvar, utöver de som regleras i 5 kap. 26–28 och 30 §§ LSU. Frågan tas inte heller upp i direktiven. Vi kommer därför inte att redovisa några närmare överväganden om en möjlighet att använda tvångsmedel mot en utlänning som är tagen i förvar, utöver när det gäller frågan om husrannsakan och undersökning på annat ställe i syfte att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan i sammanhanget noteras att det i slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) lämnas förslag om en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att möjliggöra verkställighet och att göra husrannsakan och kroppsbesiktning i syfte att leta efter sådan utrustning. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

En central del i våra överväganden är däremot om ett beslut om uppsikt under några omständigheter bör kunna kombineras med ett beslut om tvångsmedel. Det kan t.ex. handla om den situation som nämns särskilt i direktiven, nämligen att det inte föreligger verkställighetshinder men att verkställighet av utvisningen dröjer av någon annan anledning. I ett sådant fall kan det förekomma att utlänningen är på fri fot och i stället ställd under uppsikt, t.ex. för att tidsgränserna för förvar har passerats eller förvar av någon anledning framstår som oproportionerligt. Ett annat fall kan vara att det beslutats om uppsikt under ärendets gång men innan man kommit till den punkt då utvisningsbeslutet får verkställas enligt 2 kap. 21 §. Frågan är i båda fallen om ett beslut om uppsikt innebär tillräckliga kontrollmöjligheter eller om även tvångsmedel bör vara tillgängliga. Våra överväganden redovisas i avsnitt 6.6.3.

En annan fråga är om tvångsmedel i några fall ska få användas innan det fattats ett beslut om utvisning. Den situationen att utvisningsbeslutet inte fått laga kraft har nämnts ovan. Man kan dock även överväga om tvångsmedel, i likhet med förvar och uppsikt, bör få förekomma redan före Migrationsverkets beslut om utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4.

Om man rubbar förutsättningarna för användning av tvångsmedel på så sätt att uppsikt och tvångsmedel kan förekomma samtidigt, uppstår en sorts dubbelreglering genom att anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde kan förekomma både enligt uppsiktsbestämmelserna och tvångsmedelsbestämmelserna. I avsnitt 6.6.3

överbäger vi därför förhållandet mellan uppsikt som kontrollmetod och anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet som tvångsmedel och om bestämmelserna behöver anpassas till utökade förutsättningar för tvångsmedel.

De tvångsmedel som regleras i 5 kap. 3–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning har ett kartläggande syfte. Vi väljer därför att hädanefter kalla dem för kartläggande tvångsmedel.

### 6.6.3 Kartläggande tvångsmedel ska få användas efter ett avlägsnandebeslut

**Förslag:** För att kartläggande tvångsmedel ska få användas ska det vara tillräckligt att det har fattats ett beslut om utvisning eller avvisning som ännu inte har verkställts. Med undantag som föreslås i avsnitt 6.6.5 och 6.7.2 ska kartläggande tvångsmedel inte få användas om utlänningen är tagen i förvar.

**Bedömningar:** Förutsättningarna för att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet bör inte ändras.

De befintliga rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga.

### Skälen för förslaget och bedömningarna

#### *Verkställbara avlägsnandebeslut som ännu inte verkställts*

En grundläggande förutsättning för användning av tvångsmedlen i 5 kap. LSU och motsvarande hemlig dataavläsning är att det finns ett beslut om utvisning, eller i vissa fall avvisning (5 kap. 1 § LSU). Vidare krävs, när det är fråga om utvisning enligt LSU, att beslutet tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Frågan är om det är motiverat att upprätthålla kravet på att det har fattats ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Säkerhetspolisen har anfört att det finns ärenden där beslutet om utvisning i och för sig får verkställas, men där verkställigheten drar ut på tiden. Det kan t.ex. handla om svårigheter i kontakterna med motagarlandet eller att utlänningen saknar identitetshandlingar. I fler-

talet fall kommer utlänningen i dessa fall att vara tagen i förvar, men det kan också förekomma att utlänningen är på fri fot, t.ex. för att den tillåtna tiden för förvar har uppnåtts eller att förvar inte bedöms proportionerligt. Normalt är utlänningen då ställd under uppsikt. Enligt nuvarande reglering är det inte möjligt att i sådana fall använda tvångsmedel enligt 5 kap. 2–3 a och 5–7 §§ LSU eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Säkerhetspolisen har angett att behovet av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel såsom husrannsakan och hemliga tvångsmedel är lika stort i ärenden av detta slag som i ärenden där det beslutats om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndigheten ser däremot inte något behov av en möjlighet att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet med eller utan förbud att lämna vistelseområdet i de nu aktuella fallen, eftersom det är möjligt att besluta om uppsikt med i allt väsentligt samma innehåll.

Reglerna om kvalificerade säkerhetsärenden syftar ytterst till att förebygga och förhindra terroråd och allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Reglerna tillämpas enbart i fråga om utlänningar som anses så farliga att de inte ska ha rätt att vistas i Sverige. Det finns en uppenbar risk för att dessa personer ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet om de är på fri fot i väntan på verkställighet av avlägsnandebeslutet. Det är därför av stor vikt att Säkerhetspolisen, så länge personerna befinner sig i Sverige, kan klarlägga om de ägnar sig åt sådan verksamhet. Som nämnts är utlänningarna i fråga normalt ställda under uppsikt, om det inte föreligger verkställighetshinder och det därför har fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. Frågan är om uppsikt i denna situation är en tillräcklig kontrollåtgärd.

Inom ramen för uppsikten kan det bli aktuellt med anmälningsskyldighet, förbud mot att lämna ett vistelseområde och skyldighet att lämna ifrån sig pass och andra identitetshandlingar. Dessa åtgärder motsvarar, med undantag för skyldigheten att lämna ifrån sig identitetshandlingar, de tvångsmedel som avses i 5 kap. 2 § LSU. En skillnad är dock att åtgärderna i uppsiktsfallet inte är förenade med någon straffsanktion, vilket de är i tvångsmedelsfallet (8 kap. 3 § LSU). Vidare finns det i uppsiktsfallet inte någon möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning i syfte att lokalisera utlänningen om han eller hon missköter sin anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde. De kartläggande tvångsmedlen enligt 5 kap. 3, 3 a och 5–7 §§ eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning får inte användas. Det är alltså

inte tillåtet att i kartläggande syfte göra t.ex. en husrannsakan eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Till skillnad från tvångsmedlen i 5 kap. 3, 3 a och 5–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning har uppsikt inte ett kartläggande syfte. Uppsikt kan visserligen motverka att personer med extrema åsikter träffas personligen, men kan inte förhindra att detta sker så länge dessa träffar äger rum inom det tillåtna vistelseområdet, om ett sådant bestämts. Åtgärden ger inte i sig någon kunskap om vilka fysiska eller elektroniska kontakter den utvisade utlänningen har, eller vad som planeras vid dessa kontakter. Vi bedömer därför att uppsikt inte är en tillräckligt effektiv kontrollåtgärd i dessa fall. Från sakliga utgångspunkter är det vidare svårt att förstå varför just förekomsten av ett verkställighetshinder skulle vara den tröskel som gör att det är motiverat att tillåta användning av tvångsmedel. Vår bedömning är sammantaget att det, om utlänningen inte är tagen i förvar, finns ett behov av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel även i fall då det inte har fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. I likhet med Säkerhetspolisen anser vi att det inte finns något behov av någon möjlighet att i dessa situationer besluta om anmälningskyldighet, eftersom motsvarande åligganden kan följa av ett beslut om uppsikt. Det finns däremot anledning att överväga om uppsikt kan göras mer effektiv som kontrollåtgärd. Det gör vi i kapitel 7.

Kartläggande tvångsmedelsanvändning innebär ingrepp i den enskilda individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen. Även andra rättigheter, såsom egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet och rörelsefriheten enligt artikel 2 i konventionen kan aktualiseras. Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig (se avsnitt 3.6). Regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildas personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en mot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Regeringsformens skydd för rörelsefriheten gäller alltså inte för utläningar. Förutsättningarna för att begränsa skyddet enligt para-

graferna framgår av 2 kap. 20, 21 och 25 §§ regeringsformen (se avsnitt 3.6). För att åtgärden ska kunna godtas krävs inte bara att det finns ett behov, utan också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till detta behov.

Den utökning av tillämpningsområdet för kartläggande tvångsmedelsanvändning som nu diskuteras innebär inte att det uppstår några nya ingrepp i enskildas grundlagsskyddade och konventionsenliga rättigheter. Däremot innebär en sådan utökning att fler personer kan utsättas för sådana ingrepp. Det handlar dock om en liten ökning som är väl motiverad. Åtgärden kan förväntas medföra påtaglig nytta i den särskilda utlänningskontrollen och det är svårt att anföra några sakliga skäl för att ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd ska vara en förutsättning för tvångsmedelsanvändning. Med hänsyn till det anförda bedömer vi att det inte är motiverat att upprätthålla kravet på att det har fattats ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kartläggande tvångsmedel enligt 5 kap. 3–7 §§ och lagen om hemlig dataavläsning bör alltså få användas även i fråga om utlänningar som omfattas av ett verkställbart utvisningsbeslut som ännu inte har verkställts. En sådan utökning bedöms proportionerlig och förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. Som huvudregel bör en förutsättning vara att utlänningen inte är tagen i förvar (se övervägandena i avsnitt 6.6.3). Vi återkommer i avsnitt 6.6.5 och 6.7.2 till frågan om husrannsakan respektive undersökning på annat ställe i vissa fall bör kunna aktualiseras även om utlänningen är tagen i förvar.

Samma sak bör gälla i fråga om utlänningar som utvisats eller avvisats enligt utlänningslagen, och som skulle kunna utvisas enligt LSU. Det bör alltså även i de fallen vara tillräckligt att det finns ett beslut om utvisning eller avvisning som i och för sig kommit till det stadium där det får verkställas men som ännu inte har verkställts. I dessa fall tillkommer dock ett krav på att en bedömning av att LSU hade kunnat tillämpas i fråga om utlänningen. Detta är ingen nyhet utan en sådan bedömning måste göras redan i dag för att tvångsmedel ska kunna användas i fråga om denna kategori personer (se 5 kap. 1 § andra stycket LSU).

*Utvisningsbeslut som inte ännu får verkställas*

Ett beslut om utvisning enligt LSU får verkställas först när det fått laga kraft eller utlänningen lämnat in en nöjdförklaring. Från det att beslutet om utvisning fattas till dess att beslutet är verkställbart kan det passera ett antal månader. Frågan är om det bör vara möjligt att besluta om tvångsmedel redan när Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning enligt LSU, dvs. innan utvisningsfrågan prövats slutligt av regeringen eller utlänningen nöjdförklarat sig. Enligt Säkerhetspolisen kan det finnas fall där det finns ett sådant behov. Som framgått tidigare är de utlänningar som omfattas av ett utvisningsbeslut i de flesta fall tagna i sannolikhetsförvar, men det kan också finnas ärenden där utlänningen är på fri fot. Orsaken till det kan t.ex. vara att utlänningen är under 18 år och att endast en kortare förvarstid är tillåten eller – i undantagsfall – att förvar inte anses nödvändigt eller framstår som oproportionerligt av exempelvis hälsoskäl. I sådana fall torde utlänningen normalt vara ställd under uppsikt. I likhet med vad som sagts under föregående rubrik har Säkerhetspolisen anfört att behovet av tvångsmedel i ett tidigare skede gäller enbart de kartläggande tvångsmedlen och inte anmälningsskyldighet, som har andra syften.

Frågan är om det är sakligt motiverat att det är först efter laga kraft eller nöjdförklaring som det är möjligt att besluta om användning av tvångsmedel. Som angetts kan det passera relativt lång tid från Migrationsverkets utvisningsbeslut till dess att regeringen har prövat ärendet. Det finns under denna tid inte några kontrollåtgärder som kan användas för kartläggning av om utlänningen ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Som angetts tidigare har uppsikt inte detta syfte och är inte heller effektivt för sådana ändamål. Det är av stor vikt att Säkerhetspolisen kan klarlägga om personerna under det att ärendet pågår ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet, så att terrorbrott och annan säkerhetshotande verksamhet kan förhindras. Det anförda talar för att kartläggande tvångsmedel bör få användas även när utvisningsfrågan inte har prövats slutligt. Emellertid finns även invändningar mot en sådan möjlighet.

En viktig invändning är att det finns en möjlighet att regeringen bedömer att det inte finns grund för utvisning och därför upphäver utvisningsbeslutet. Det skulle innebära att ingripande tvångsmedel har riktats mot någon som det senare visar sig inte kan utvisas enligt lagen. Frågan är om detta kan godtas med hänsyn till skyddet för enskildas

grundläggande fri- och rättigheter (se under föregående rubrik). Det kan då konstateras att frihetsberövande i form av sannolikhetsförvar kan förekomma i detta skede, liksom även uppsikt. Det är alltså tillåtet att besluta om andra långtgående ingripanden mot utlänningen redan i detta skede. Det bör även framhållas att lagen är tillämplig på en mycket liten grupp personer och att flertalet av dessa personer kommer att vara tagna i förvar medan ärendet pågår. Det utökade tillämpningsområdet för tvångsmedel skulle alltså endast träffa ett litet fåtal personer. Vidare är det ovanligt att regeringen gör en annan bedömning än Migrationsverket i utvisningsfrågan. Det kan därför förväntas bli ytterst ovanligt att regeringen gör bedömningen att en utlänning som underkastats tvångsmedel inte bör utvisas enligt LSU. Vidare bör det framhållas att utvisningsfrågan redan i första instans har undergått en grundlig prövning där det i allmänhet förekommit en muntlig förhandling och där utlänningen har haft hjälp av ett offentligt biträde. Tvångsmedelsanvändning föregås dessutom av en dubbelprövning där både Säkerhetspolisen och Migrationsverket eller regeringen gjort bedömningen att tvångsmedel får användas. I fråga om de hemliga tvångsmedlen krävs därutöver tillstånd av domstol, varvid ett offentligt ombud ska förordnas i flertalet fall. Med hänsyn till det anförda framstår en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel från och med Migrationsverkets utvisningsbeslut som godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt.

När det gäller frågan om det är proportionerligt att tillåta tvångsmedelsanvändning redan i detta skede bör det beaktas att förbättrade möjligheter till kontroll av utlänningen skulle kunna innebära att man i vissa fall kan undvika förvar eller förkorta förvarstiden. Tvångsmedelsanvändning kan även leda till att regeringen får ett bättre beslutsunderlag, vilket – beroende på vilken information som kommer fram genom tvångsmedlen – också kan vara till fördel för utlänningen. Man måste även beakta de tungt vägande intressen som bestämmelserna är avsedda att skydda och de skador som den lilla grupp utlänningar som utvisas enligt LSU kan orsaka om de inte står under effektiv kontroll under hela ärendets gång. Vid en avvägning gör vi bedömningen att det är proportionerligt att utöka möjligheten att använda kartläggande tvångsmedel på det sätt som nu diskuteras. Utökningen bedöms också förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att kartläggande tvångsmedel enligt 5 kap. 3–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning ska kunna användas redan från det att Migrationsverket

har fattat ett beslut om utvisning enligt LSU. Vi föreslår därför att regleringen ändras i enlighet med detta.

Det anförda gör sig till stor del även gällande i det fallet att det är fråga om en utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen men där det finns förutsättningar för utvisning enligt LSU (se 5 kap. 1 § andra stycket LSU). Skälen för en möjlighet till tvångsmedelsanvändning kan dock i de fallen vara ännu starkare, eftersom det i de fallen är utlänningslagens regler om uppsikt och förvar i stället för de strängare reglerna LSU som är tillämpliga.

I likhet med Säkerhetspolisen anser vi att det inte finns något behov av någon möjlighet att i de nu aktuella situationerna besluta om anmälningsskyldighet eller sådan skyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet, eftersom motsvarande åligganden kan följa av ett beslut om uppsikt. Som sagts under föregående rubrik finns det däremot anledning att överväga om uppsikt kan göras mer effektiv som kontrollåtgärd. Dessa överväganden finns i kapitel 7. I samma kapitel lämnar vi även förslag om hur anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet enligt tvångsmedelsbestämmelserna kan bli mera effektiva och samtidigt mer nyanserade. Ett av dessa förslag är att förbud att lämna vistelseområdet ska kunna beslutas som ett självständigt tvångsmedel utan att kopplas på ett beslut om anmälningsskyldighet.

### *Rättssäkerhetsfrågor*

Några ytterligare rättssäkerhetsgarantier bedöms inte vara nödvändiga för att det utökade tillämpningsområdet ska vara godtagbart.

#### **6.6.4 Tvångsmedel före beslut om utvisning**

**Förslag:** Kartläggande tvångsmedel ska i undantagsfall kunna användas efter det att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU men innan Migrationsverket fattat beslut i utvisningsfrågan. Utlänningen ska få utsättas för sådana tvångsmedel i klarläggande syfte endast om det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas och det är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 5 kap. 3 § första stycket LSU.

**Bedömning:** De befintliga rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga.

## Skälen för förslaget och bedömningen

Det finns enligt direktiven skäl att överväga om tvångsmedel under vissa förutsättningar ska kunna användas redan innan ett utvisningsbeslut har meddelats. Vi har i det föregående tagit ställning till frågan i den del som avser meddelade men inte verkställbara beslut. Säkerhetspolisen har anfört att det i vissa ärenden kan finnas ett behov av en möjlighet att använda tvångsmedel redan i samband med att man ansöker om utvisning enligt LSU.

### *Kartläggande tvångsmedel om utlänningen är på fri fot*

Från det att Säkerhetspolisen ger in en ansökan om utvisning enligt LSU tar det ofta någon eller ett par månader innan Migrationsverket fattar beslut i utvisningsfrågan. Under den tiden är utlänningen vanligen tagen i förvar med stöd av 3 kap. 1 §. Förvar är dock inte obligatoriskt och i vissa fall kan utlänningen vara på fri fot. Det främsta exemplet är att ansökan gäller en utlänning som inte har fyllt 18 år. I sådana fall ställs enligt 3 kap. 2 § högre krav för förvar. Vidare får förvar av barn endast pågå under 72 timmar, med en möjlighet till förlängning med ytterligare 72 timmar (3 kap. 9 §). När tiden passerat kan uppsikt komma i fråga, om de materiella förutsättningarna för förvar är för handen. Vi föreslår i avsnitt 5.8.2 förlängda förvarstider för underåriga. Likväl kan det finnas vissa fall där utlänningen är på fri fot i avvaktan på Migrationsverkets beslut. Som anförts i föregående avsnitt kan utökade kontrollmöjligheter under uppsikten i vissa fall dessutom innebära att uppsikt kan användas som alternativ till förvar. Om utlänningen är på fri fot medan ansökan om utvisning handläggs hos Migrationsverket finns det en risk för att han eller hon bedriver säkerhetshotande verksamhet under handläggningstiden. Det är därför viktigt att det finns effektiva möjligheter att redan under handläggningen vid Migrationsverket utöva kontroll av om utlänningen ägnar sig åt sådan kvalificerat säkerhetshotande verksamhet som lagen handlar om. Frågan är om den nuvarande regleringen möjliggör detta.

De senaste åren har minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering, såväl i Sverige som internationellt. Vidare ses en utveckling mot viss överlappning mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. (se

bl.a. NCT, Helårsbedömning 2024 – sammanfattning, s. 4 och 5 och Helårsbedömning 2025 s. 10.) Det bör mot denna bakgrund finnas en beredskap för att fler unga än man tidigare räknat med kan komma att bli aktuella för utvisning enligt LSU. Detta innebär, även med beaktande av våra förslag om förlängda förvarstider, att det kan bli något vanligare än hittills att utlänningar är på fri fot och ställda under uppsikt i avvaktan på Migrationsverkets beslut i utvisningsfrågan. Vi har tidigare gjort bedömningen att uppsikt inte utgör någon effektiv metod för att kontrollera och kartlägga om utlänningen ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Vi föreslår därför i avsnitt 6.6.3 utvidgade förutsättningar att använda kartläggande tvångsmedel såsom husrannsakan och hemliga tvångsmedel. Det som sägs där i fråga om behovet av sådana tvångsmedel gör sig gällande även under tiden från ansökan och fram till Migrationsverkets beslut. Dock ger en reglering om tvångsmedel före beslutet anledning till fler betänkligheter från rättssäkerhetsperspektiv och med hänsyn till skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter, eftersom utvisningsfrågan ännu inte har prövats. Det kan samtidigt konstateras att frihetsberövande i form av förvar kan förekomma i detta skede, liksom även uppsikt. Det är alltså tillåtet att besluta om andra långtgående ingripanden mot utlänningen redan i det skede att det är sannolikt att beslut om utvisning kommer att meddelas. Säkerhetspolisen får dessutom, redan innan ansökan om utvisning gjorts, interimistiskt besluta om förvar eller uppsikt (3 kap. 5 § och 4 kap. 5 §). Vi föreslår i avsnitt 5.7.1 ett något sänkt krav för förvar av vuxna. Förslaget innebär att det ska vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning enligt LSU kommer att meddelas.

Som tidigare nämnts föregås tvångsmedelsanvändning enligt LSU av en dubbelprövning där både Säkerhetspolisen och Migrationsverket eller regeringen tagit ställning till om tvångsmedel bör få användas. För hemliga tvångsmedel krävs dessutom en domstols tillstånd (5 kap. 8 § LSU och 14 § lagen om hemlig dataavläsning). Utlänningen har som utgångspunkt rätt till ett offentligt biträde (6 kap. 6 § LSU) och vid rättens prövning av en fråga om tillstånd till flertalet hemliga tvångsmedel till offentligt ombud enligt rättegångsbalkens regler (5 kap. 11 § tredje stycket LSU och 16 § lagen om hemlig dataavläsning). Prövningen omgärdas alltså av flera rättssäkerhetsgarantier. Från rättssäkerhetssynpunkt anser vi därför att det är godtagbart att införa en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel redan före

Migrationsverkets beslut. När det gäller kravet på sannolikhet för att ett beslut om utvisning kommer att meddelas bör det överensstämja med vad som gäller i fråga om förvar och uppsikt. Om dagens krav för förvar och uppsikt behålls innebär det ett krav på att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Om förslaget i avsnitt 5.7.1 genomförs innebär det i stället att det ska kunna antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.

Nästa fråga är om det är proportionerligt att tillåta kartläggande tvångsmedel redan vid ansökan om utvisning. Tvångsmedlen innebär bl.a. ingrepp i enskildas rätt till skydd för hemmet, privat- och familjelivet och korrespondens. Mot detta måste man ställa vikten av att man effektivt kan utöva kontroll över den lilla grupp utlänningar som lagen avser. Vidare bör det även i denna del beaktas att en möjlighet att använda tvångsmedel i ett tidigare skede kan innebära att förvar kan undvaras i fler fall än i dag genom att tvångsmedlen möjliggör en skärpt kontroll av utlänningar som är på fri fot under handläggningen. På det sättet kan en möjlighet att använda tvångsmedel vara till fördel för de utlänningar som är aktuella för utvisning enligt LSU. Tvångsmedelsanvändning kan även leda till att Migrationsverket får ett bättre beslutsunderlag, vilket – beroende på vilken information som kommer fram genom tvångsmedlen – också kan vara till fördel för utlänningen. Vid en avvägning anser vi att skälen för införande väger upp de ingrepp i enskilda fri- och rättigheter som uppstår för det fåtal personer som regleringen kan komma att tillämpas på. En förutsättning är dock att regleringen utformas på ett sådant sätt att tvångsmedel endast kan användas i klart motiverade fall.

För användning av samtliga tvångsmedel förutom anmälnings-skyldighet krävs enligt nuvarande reglering att åtgärden är av betydelse för att klarlägga vissa närmare angivna förhållanden. För att åstadkomma en mer restriktiv tillämpning bör det före Migrationsverkets beslut i stället krävas att tvångsmedlet är av synnerlig vikt för att klarlägga de angivna förhållandena. Vi har övervägt om man därutöver bör höja dagens krav på särskilda skäl för användning av hemliga tvångsmedel till ett krav på synnerliga skäl. En sådan ändring skulle dock göra tillämpningsområdet alltför snävt. Denna bedömning gäller dock inte i fråga om hemlig dataavläsning. För att det tvångsmedlet ska få användas krävs redan i dag synnerliga skäl. Vi föreslår ingen ändring i detta avseende. I enlighet med ställningstagandena i avsnitt 6.6.3 bör tvångsmedel som huvudregel endast kunna användas om utlän-

ningen inte är tagen i förvar. Vi återkommer i avsnitt 6.6.5 till frågan om husrannsakan i vissa fall bör kunna förekomma även när utlänningsen är tagen i förvar (se även avsnitt 6.7.2 om undersökning på annat ställe).

Med beaktande av det anförda framstår införande av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel redan i samband med ansökan om utvisning sammantaget som proportionerlig och förenlig med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet har inte ett kartläggande syfte. Vi har i föregående avsnitt gjort bedömningen att det inte finns något behov av en möjlighet att utöka möjligheten att använda dessa tvångsmedel, eftersom ett beslut om uppsikt kan innehålla motsvarande villkor. Det som anförts där gör sig gällande även i fråga om tiden efter ansökan men före Migrationsverkets beslut. Vi föreslår därför inte någon utökad möjlighet att besluta om tvångsmedlen anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet.

### *Rättssäkerhetsfrågor*

Några ytterligare rättssäkerhetsgarantier bedöms inte vara nödvändiga för att det utökade tillämpningsområdet ska vara godtagbart.

#### **6.6.5 Husrannsakan bör i vissa fall vara tillåten även om utlänningsen är tagen i förvar**

**Förslag:** Husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningsen är tagen i förvar.

#### **Skälen för förslaget**

I de allra flesta fall tas utlänningsen i interimistiskt sannolikhetsförvar redan före ansökan om utvisning och förblir sedan i förvar tills utvisningen kan verkställas eller regeringen fattar ett beslut om inhibition eller – undantagsvis – tillfälligt uppehållstillstånd. När utlänningsen

är tagen i förvar saknas det i allmänhet behov av tvångsmedel, eftersom utlännningen är frihetsberövad och därmed varken kan försvåra verkställigheten eller ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet. Förslagen i föregående avsnitt om en möjlighet att använda tvångsmedel under tidigare skeden i processen går därför ut på att tvångsmedel som huvudregel enbart får användas om utlännningen är på fri fot. Säkerhetspolisen har dock anfört att det i ett fall finns behov av en möjlighet att göra husrannsakan oavsett om utlännningen är tagen i förvar. Enligt myndigheten finns det ett sådant behov i samband med att ärendet inleds, ofta genom att utlännningen tas i intermistiskt förvar, och då i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan tas om hand och undersökas. Enligt Säkerhetspolisen har möjligheten till omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning begränsad betydelse i dagsläget, eftersom åtgärden kan aktualiseras först i ett sent skede av handläggningen, när ärendet har pågått i ett antal månader och utlännningen vanligtvis varit tagen i förvar. Den utrustning man är intresserad av är då många gånger inte längre tillgänglig på platsen. Vidare är informationen i utrustningen framför allt av värde i det tidiga skedet. Det är ofta främst då den kan ha betydelse för att man ska kunna förebygga exempelvis förestående terrorhandlingar. För att möjligheten att omhänderta kommunikationsutrustning i kartläggande syfte ska vara fullt ut effektiv krävs enligt Säkerhetspolisen att åtgärden kan tillgripas redan i ärendets inledningsskede och även om utlännningen då tas i förvar.

De argument som Säkerhetspolisen framfört är övertygande. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en möjlighet att i ett tidigt skede genomföra husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning. Behovet av åtgärden minskar inte för att utlännningen tas i förvar. Det är enligt andra regler i LSU tillåtet att, redan när utvisning enligt lagen kan komma i fråga, göra husrannsakan hos utlännningen i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 26 och 27 §§). I slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) föreslås vidare att det också ska vara möjligt att under samma förutsättningar söka efter och omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning, om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om utvisning. Åtgärderna är tillåtna även om utlännningen är tagen i förvar. Det framstår som rimligt och konsekvent med regleringen i övrigt att Säkerhetspolisen ska kunna vidta motsvarande åtgärder i kart-

läggande syfte och detta oavsett om utlänningen är i förvar eller på fri fot. En sådan möjlighet bedöms dessutom vara proportionerlig och förenlig med enskildas fri- och rättigheter. Våra förslag i avsnitt 6.6.3 och 6.6.4 tillgodoser behovet av en möjlighet att vidta åtgärderna redan i ärendets inledningskede. Det bör därutöver införas en bestämmelse om att husrannsakan i det nu aktuella syftet är tillåten även om utlänningen är tagen i förvar.

### 6.6.6 Regleringen om Migrationsverkets och regeringens godkännande bör ändras

**Förslag:** Bestämmelserna i LSU om Migrationsverkets respektive regeringens godkännande av att Säkerhetspolisen får använda eller ansöka om tvångsmedel ska ändras så att det inte anges vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att godkännande ska få ges.

Bestämmelserna i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning ska justeras så att det tydligare framgår att det för tillstånd till hemlig dataavläsning krävs ett godkännande av att Säkerhetspolisen får ansöka om ett sådant tillstånd.

### Skälen för förslagen

#### *Tvångsmedlen i LSU*

Beslut om anmälningsskyldighet fattas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen (5 kap. 8 § första stycket LSU). I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 18 § LSU får regeringen ålägga en utlännings anmälningsskyldighet med eller utan ett förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 9 § LSU). För att ett beslut om anmälningsskyldighet ska få fattas krävs att förutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda. Det krävs alltså att det finns ett beslut om utvisning eller avvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Som vid all tvångsmedelsanvändning ska det också göras en bedömning av om tvångsmedlet är nödvändigt och proportionerligt.

Övriga tvångsmedel har ett kartläggande syfte. För dessa krävs inte bara att förutsättningarna i 5 kap. 1 § är uppfyllda utan också att tvångsmedlet är av betydelse för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp, det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen, eller det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet (5 kap. 3 §). För användning av de hemliga tvångsmedlen krävs därutöver särskilda skäl eller, i fråga om hemlig dataavläsning, synnerliga skäl (5 kap. 5–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning). Det ska som alltid också göras en bedömning av om tvångsmedlet är nödvändigt och proportionerligt. För användning av de öppna tvångsmedlen krävs att Säkerhetspolisen får Migrationsverkets godkännande att besluta om tvångsmedel. För de hemliga tvångsmedlen krävs i stället att Migrationsverket ger sitt godkännande till att Säkerhetspolisen hos Stockholms tingsrätt ansöker om tillstånd till tvångsmedel. Enligt 5 kap. 8 § tredje stycket får ett godkännande i båda fallen ges om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda. I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd får regeringen godkänna att Säkerhetspolisen får använda de öppna tvångsmedlen eller ansöka om användning av de hemliga tvångsmedlen. Förutsättningarna för godkännande är desamma som vid Migrationsverkets prövning (5 kap. 9 § första stycket 2). Ett godkännande att Säkerhetspolisen använder eller ansöker om tillstånd att använda tvångsmedel är inte begränsat till något visst tvångsmedel utan gäller generellt.

Det har inte framkommit någon anledning att ändra i det som gäller om anmälningsskyldighet. Däremot har Migrationsverket till utredningen anfört att kravet på att förutsättningarna i 5 kap. 3 och 5–7 §§ är godkända ger upphov till svårigheter. Migrationsverket har pekat på att myndigheten inte enligt tidigare lagstiftning har haft i uppgift att göra någon sådan bedömning och att detta är en nyhet i nuvarande LSU. Skyldigheten rimmar dessutom mindre väl med att de godkännanden som ges är generella och inte inriktade på ett visst eller vissa tvångsmedel. Den prövning som gjordes enligt lagen om utlänningskontroll avsåg dels om de grundläggande förutsättningar-

arna för tvångsmedelsanvändning var för handen, dels om Säkerhetspolisen behöver de befogenheter som tvångsmedlen ger (se Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlännningar, m.m., prop. 1990/91:118 s. 63). Migrationsverket har anfört att myndigheten inte har förutsättningar att göra den utökade prövning som tycks följa av kravet på att förutsättningarna i 5 kap. 3 och 5–7 §§ ska vara uppfyllda, och att dessa bedömningar – som förut – bör göras av Säkerhetspolisen och i förekommande fall rätten. Myndigheten har framhållit att frågan om godkännande ofta aktualiseras redan i samband med utvisningsbeslutet men att tvångsmedlen många gånger aktualiseras först åtskilliga månader senare. Med undantag för förslaget i avsnitt 6.6.5 om husrannsakan i syfte att leta efter elektronisk kommunikationsutrustning ändras detta inte av våra förslag om en möjlighet att använda tvångsmedel tidigare under handläggningen, eftersom detta endast kommer att aktualiseras undantagsvis (se även avsnitt 6.7.2). När tvångsmedel faktiskt blir aktuella kan förhållandena alltså ha ändrats från den tidpunkt då godkännandet gavs.

Vi delar Migrationsverkets uppfattning. Enligt tidigare ordning var det fråga om en generell bedömning av om kartläggande tvångsmedel skulle få användas. Det var däremot inte fråga om någon konkret bedömning av vilket tvångsmedel som skulle få användas eller om förutsättningarna för just detta tvångsmedel var uppfyllda. Av förarbetena till den nuvarande lagen framgår att avsikten vid införandet var att den tidigare gällande ordningen skulle föras över till den nya lagen. Det finns inga överväganden om att Migrationsverkets prövning ska innehålla andra moment än vad som tidigare gällt eller att godkännandet skulle vara inriktat på något visst tvångsmedel (se prop. 2021/22:131 s. 162). Propositionens lagförslag sägs i övervägandena överensstämma med utredningsförslaget, som inte innehöll någon bestämmelse om vilka förutsättningar som skulle vara uppfyllda för ett godkännande. Det förefaller med hänsyn till det anförda som att avsikten inte har varit att införa några nya moment i Migrationsverkets prövning eller att ändra inriktningen på det beslut som ska fattas, något som den nuvarande bestämmelsen kan ge intryck av. Av skäl som angetts tidigare är detta inte heller lämpligt. Vi föreslår därför att bestämmelsen ska ändras så att den i sak motsvarar det som gällde i fråga om Migrationsverkets prövning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Det som anförts i fråga om Migrationsverkets prövning kan i allt väsentligt anföras även om regeringens prövning enligt 5 kap. 9 §. Även denna bestämmelse bör därför ändras på motsvarande sätt.

### *Hemlig dataavläsning*

I kvalificerade säkerhetsärenden kan även hemlig dataavläsning användas med stöd av 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Där anges att tillståndet förutsätter att Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 5 och 6 §§ LSU ska tillämpas på utlänningen. Vidare anges att det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett sådant beslut gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning. Det som rimligen åsyftas är att ett beslut om godkännande av att Säkerhetspolisen får ansöka om tillstånd till tvångsmedlet ska fattas på motsvarande sätt som när det gäller de tvångsmedel som regleras i LSU. Att man valt att behålla formuleringen från tiden före LSU:s införande underlättar inte förståelsen av bestämmelserna.

Förståelsen av bestämmelserna underlättas inte heller av att hänvisning görs endast till 5 kap. 5 och 6 §§ LSU och inte alla bestämmelser om kartläggande tvångsmedel. Orsaken torde vara att hemlig dataavläsning endast är möjlig beträffande kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kommunikationsavlyssningsuppgifter och kameraövervakningsuppgifter. Dessa motsvarar de tvångsmedel som regleras i de angivna paragraferna. Skrivningen är dock olycklig, eftersom den kan ge intryck av att det första ledet i dubbelprövningen ska utmyнна i ett godkännande för varje tvångsmedel. Som utvecklats i det föregående är detta inte avsikten. Det är i stället fråga om ett generellt godkännande av att tvångsmedel får användas respektive att Säkerhetspolisen får göra en ansökan om tillstånd till hemliga tvångsmedel.

Med hänsyn till det anförda bör regleringen i lagen om hemlig dataavläsning anpassas så att den bättre stämmer överens med bestämmelserna om godkännande i LSU. Detta bör ske dels genom att ordalydelsen ändras så att det framgår att det är fråga om ett godkännande och inte ett beslut om att lagen ska tillämpas på utlänningen, dels att hänvisningen ändras till att avse alla paragrafer om hemliga tvångsmedel i LSU.

## 6.7 Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

### 6.7.1 Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter

**Förslag:** Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska, om det finns särskilda skäl, få användas om det är av betydelse för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 5 kap. 3 § LSU. Avlyssningen eller den hemliga dataavläsningen ska som huvudregel endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att

- utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig, eller
- sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas.

Tillståndet ska få avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon regelbundet kommer att uppehålla sig där eller sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas där.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter ska inte få användas innan det fattats ett beslut om utvisning.

I fråga om hemlig rumsavlyssning ska i övrigt 27 kap. rättegångsbalken gälla. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. Det som i 27 kap. 21 § rättegångsbalken sägs om åklagaren ska i stället avse säkerhetspolisen.

### Skälen för förslaget

*Det finns skäl att överväga om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas*

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud. Avlyssningen eller upptagningen ska avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra

sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att installera avlyssningsutrustning i en lägenhet eller ett fordon där personer kommer att träffas för att prata om terrorhandlingar eller annan brottslig verksamhet. Det kan även handla om att rikta avlyssningsutrustning mot personer som träffas på exempelvis ett café eller i en park för att diskutera brottsplaner.

Hemlig dataavläsning är en metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för kommunikation och därigenom få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den (se Hemlig dataavläsning, prop. 2019/20:64). Den hemliga dataavläsningen kan avse flera olika uppgifter, bl.a. rumsavlyssningsuppgifter. Sådana uppgifter kan tas upp t.ex. genom att mikrofonen i en mobiltelefon eller dator aktiveras i samband med ett möte mellan personer som träffas för att prata om brottslig verksamhet. Hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter motsvarar alltså sådana uppgifter som får hämtas in genom hemlig rumsavlyssning (1 och 2 §§ lagen om hemlig dataavläsning).

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att hemlig rumsavlyssning inte borde ingå bland tvångsmedlen i LSU (s. 403). Utredningen pekade bl.a. på att regeringen då ganska nyligen hade funnit att hemlig rumsavlyssning inte borde få användas för preventiva syften. Hemlig dataavläsning var vid tidpunkten ett helt nytt tvångsmedel. Regeringen gjorde i propositionen Hemlig dataavläsning (se prop. 2019/2020:64 s. 127) bedömningen att hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter inte borde få förekomma inom den särskilda utlänningskontrollen. Som skäl anfördes att hemlig rumsavlyssning inte var tillåten i någon av de lagar som reglerar tvångsmedel i underrättelseverksamhet eller vid särskild utlänningskontroll.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 infördes en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte (Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott, prop. 2023/24:117, bet. 2023/24:JuU24). Regleringen har tidsbegränsats att gälla till utgången av september 2028. Trots de ställningstaganden som tidigare gjorts finns det mot denna bak-

grund anledning att överväga om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter bör kunna användas även i ärenden enligt LSU.

*De nya bestämmelserna i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning*

De nya bestämmelserna, som finns i 1 a och b §§ preventivlagen och 7 § lagen om hemlig dataavläsning, innebär följande. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter får användas i preventivt syfte för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar

- de brott som anges i de särskilda brottskatalogerna i preventivlagen för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- spioneri och utlandsspioneri, och
- företagsspioneri, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter.

När åtgärderna används i preventivt syfte får de riktas mot den som utövar eller, inom en organisation eller grupp, medvetet främjar den brottsliga verksamheten. Hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den person som åtgärden riktas mot. Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter får som huvudregel avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

*Behovet av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i kvalificerade säkerhetsärenden*

Säkerhetspolisens arbetsmetod består till stor del av kartläggning av organisationer, grupper och individer som utgör särskilda hot mot de samhällsintressen som myndigheten har att skydda (se prop. 2021/22:131 s. 156). Den kartläggningen kan bl.a. bestå i fysisk spaning. En sådan övervakning medför dock en stor upptäcktsrisk och kan därför inte alltid användas. Vid införandet i preventivlagen av hemlig rumsavlyssning anförde regeringen att avsaknaden av en möjlighet till preventiv hemlig rumsavlyssning innebär att myndigheterna inte kan ta del av ett intressant samtal om det förs vid ett fysiskt möte (se prop. 2023/24:117 s. 87). Det sagda gör sig gällande även i kvalificerade säkerhetsärenden. Ett fysiskt möte mellan utlänningen och någon annan person av intresse kan förvisso övervakas genom hemlig kameraövervakning men det tvångsmedlet kan inte ge information om vad som sägs vid mötet. Om samma samtal förs per telefon kan Säkerhetspolisen däremot använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att lyssna på samtalet. I dagsläget är det alltså, på samma sätt som var fallet före ändringen i preventivlagen, möjligt att med enkla medel kringgå tvångsmedelsregleringen i LSU. Risken för detta kan befaras vara större i de kvalificerade säkerhetsärendena än när det gäller ärenden enligt preventivlagen, eftersom det handlar om personer som omfattas av ett utvisningsbeslut och därför kan förväntas vara väl medvetna om att tvångsmedel kan komma att användas och därför kan förväntas ha ett högt säkerhetstänkande. Det ökar risken för att en utlänning medvetet vidtar åtgärder för att undgå att elektronisk kommunikation avlyssnas eller avläses. Hemlig rumsavlyssning är till skillnad från hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning inte knuten till någon form av elektronisk kommunikationsutrustning. Hemlig rumsavlyssning är därmed svårare för en utlänning att undvika och kan därför vara ett viktigt hjälpmedel för att kontrollera utlänningens förehavanden.

Även hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kan göra det möjligt att avhöra det som sägs vid enskilda samtal som sker vid fysiska möten. Det handlar då om en möjlighet att aktivera t.ex. en mobiltelefons eller dators mikrofon för att fånga upp det som sägs vid ett fysiskt möte mellan utlänningen och någon annan. Det

kan vara en viktig del av kartläggningen av utlänningens förehavanden. Till skillnad från hemlig rumsavlyssning krävs det för att åtgärden ska kunna användas att det finns någon utrustning som kan utnyttjas. Det kan därför finnas en möjlighet för utlänningen att undvika tvångsmedlet genom att t.ex. lämna sin mobiltelefon hemma inför ett möte som ska ske på någon annan plats. Till skillnad från hemlig rumsavlyssning behöver dock någon extern avlyssningsutrustning inte användas, vilket kan innebära fördelar i vissa fall. Det kan med andra ord finnas situationer där hemlig rumsavlyssning är det bästa alternativet och andra situationer där hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter är att föredra. De två tvångsmedlen kompletterar alltså varandra och gör det möjligt att använda den åtgärd som bäst passar den aktuella situationen.

Säkerhetspolisen har anfört att det finns situationer där hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter skulle ha haft stort värde i kvalificerade säkerhetsärenden. Vi delar denna uppfattning. Ett exempel är att det finns underrättelseinformation om att utlänningen ska träffa personer som misstänks delta i en terrororganisation eller företräda främmande stat vid ett visst tillfälle, eller att sådana möten regelbundet äger rum. Hemlig rumsavlyssning eller motsvarande hemlig dataavläsning kan i vissa fall vara den enda möjligheten att få information om vad som sägs vid ett sådant möte. Fysisk spaning på tillräckligt nära håll är inte alltid möjlig och som redan sagts kan upptäcktsrisken vara betydande. Utlänningen kan medvetet avstå från att kommunicera elektroniskt eller vidta andra åtgärder i syfte att undvika att kommunikationen avlyssnas eller avläses. Det är numera mycket vanligt att kriminella personer undviker elektronisk kommunikation i syfte att undvika avlyssning av kommunikation. Som tidigare sagts bedöms risken för detta slags åtgärder vara särskilt hög i kvalificerade säkerhetsärenden, eftersom utlänningarna i dessa ärenden är medvetna om att de är föremål för LSU och att det finns ett godkännande av att tvångsmedel får användas mot dem. I likhet med vad som anfördes i propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott (se prop. 2023/24:117 s. 88) konstaterar vi att det behöver finnas ett visst utrymme för flexibilitet, så att valet av tvångsmedel kan anpassas utifrån vad som är mest effektivt i en viss given situation. I vissa situationer finns ingen annan möjlighet än hemlig rumsavlyssning eller

motsvarande hemlig dataavläsning att få del av innehållet i kommunikation mellan utlänningen och andra.

Tvångsmedelsanvändning enligt LSU handlar inte om att utreda eller förhindra viss konkret brottslighet. Det är bl.a. därför viktigt att framhålla att LSU:s tvångsmedelsbestämmelser inte ska tillämpas om förhållandena är sådana att det finns grund för inledande av förundersökning eller användning av preventiva tvångsmedel. Många gånger handlar det dock i ett kvalificerat säkerhetsärende inte om konkreta misstankar om ett visst begånget brott eller nära förestående brottslighet som kan förhindras med hjälp av tvångsmedlet. Det finns alltså situationer där det är av stor vikt att man kan utöva kontroll över den utlänning som LSU tillämpas på och då andra tvångsmedelsbestämmelser inte är tillämpliga. Med hänsyn till vikten av att Säkerhetspolisen effektivt kan utöva kontroll över utlänningar som omfattas av LSU så länge de vistas i landet och är på fri fot anser vi att det finns ett behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i den särskilda utlänningskontrollen.

*Hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning kan förväntas vara effektiva åtgärder för att kontrollera utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot*

I förundersökningar används hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter relativt sällan i jämförelse med andra hemliga tvångsmedel. Det hänger framför allt samman med att tillämpningsområdet är begränsat och att mindre ingripande åtgärder ska användas i första hand. Tvångsmedlen är vidare resurskrävande vilket också har en begränsande effekt. I praktiken används tvångsmedlet först när andra utredningsmöjligheter uttömts (se t.ex. Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare SOU 2024:93, s. 418). Med hänsyn till detta, till det begränsade antalet ärenden enligt LSU och till att de utlänningar som omfattas av LSU vanligen är tagna i förvar, kan det förväntas att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter endast skulle aktualiseras i ett fåtal fall. Detta gäller även om man genomför våra förslag om utökade förutsättningar för användning av tvångsmedel. I de fall de nu aktuella tvångsmedlen används skulle de dock utgöra ett viktigt hjälpmedel för att kunna kontrollera en utlännings

förehavanden. Som framgått under föregående rubrik gäller detta inte minst i de situationer då utlänningen har gjort ansträngningar för att inte kunna nås av andra tvångsmedel. I likhet med vad som anfördes i samband med införandet av de nu aktuella tvångsmedlen i preventivlagen menar vi att även ett tvångsmedel som inte förväntas användas särskilt ofta, i det enskilda fallet kan vara mycket angeläget (jfr prop. 2023/24/117 s. 89).

Mot denna bakgrund anser vi att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter kan förväntas vara effektiva åtgärder och medföra beaktansvärd nytta i Säkerhetspolisens arbete med att kontrollera utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot.

### *Det ska ställas högre krav för tillämpning jämfört med andra tvångsmedel*

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter innebär en risk för allvariga integritetsintrång. Den risken blir mer påtaglig om åtgärderna används när det inte finns en konkret brottsmisstanke (jfr bl.a. prop. 2023/24:117 s. 89). Användningen av tvångsmedlen kan leda till en omfattande kartläggning av utlänningens liv och den mest privata sfären. Hemlig rumsavlyssning i kvalificerade säkerhetsärenden kan komma att pågå under lång tid. En annan orsak till att hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning är så integritetskränkande är att risken är stor för att även utomstående drabbas. Dessa personer behöver inte ha något att göra med utlänningens säkerhetshotande verksamhet. Om man som vi föreslår inför en möjlighet att tillgripa tvångsmedel i ett tidigare skede finns det vidare en viss risk för att tvångsmedel används mot en utlänning som regeringen senare anser inte bör utvisas. Vi har med anledning av detta föreslagit att det ska krävas mer i fråga om nyttan med åtgärden för att tvångsmedel ska få användas före Migrationsverkets beslut. Vi återkommer under nästa rubrik till frågan om de nu aktuella tvångsmedlen bör kunna användas före utvisningsbeslutet.

Med anledning av tvångsmedlens ingripande karaktär har det i förarbetena uttalats att det finns starka skäl att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av regler för när tvångsmedlen ska få användas, se

propositionen Hemlig rumsavlyssning (se prop. 2005/06:178 s. 51) och propositionen Hemlig dataavläsning (se prop. 2019/20:64 s. 115). Således krävs det betydligt mer i fråga om den misstänkta brottslighetens allvar för att tvångsmedlen ska få användas jämfört med andra hemliga tvångsmedel. Detta gäller även i den nyligen införda regleringen i preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 90). Det bör dock samtidigt framhållas att det alltid är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilket hemligt tvångsmedel som har mest kännbara effekter. Hemlig rumsavlyssning av ett möte på en offentlig plats kan således vara avsevärt lindrigare från integritetssynpunkt än avlyssning av en enskild persons telefon som pågår under en längre tid (jfr prop. 2013/14:237 s. 70). Det bör också framhållas att den tekniska utvecklingen har lett till att integritetsintrånget kan begränsas på ett effektivare sätt än tidigare. Precisionen vid upptagning har förbättrats avsevärt och det är möjligt att begränsa upptagningen av andra ljudkällor, t.ex. samtal mellan utomstående personer, i större utsträckning än tidigare.

Vidare bör beaktas att den som prövar en ansökan om hemliga tvångsmedel är skyldig att, med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprinciperna, överväga möjligheten att begränsa avlyssningen (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024, version 97, JUNO), kommentaren till 27 kap. 21 §). Vid användning av hemliga tvångsmedel ska det vidare alltid övervägas om det finns behov av villkor för att begränsa integritetsintrånget för enskilda (27 kap. 21 § sjätte stycket rättegångsbalken). Ju mer ingripande åtgärden i det enskilda fallet är från integritetssynpunkt, desto större anledning att förena tillståndet med sådana villkor. Enligt uttalanden i förarbetena torde särskilda villkor ofta vara nödvändiga för att tillstånd till hemlig rumsavlyssning ska kunna ges (se prop. 2005/06:178 s. 106). Som exempel på sådana villkor nämns att, när det är fråga om att avlyssna annan bostad än den misstänktes bostad, rumsavlyssning endast får ske när det står klart att den misstänkte uppehåller sig där. Ett annat exempel som anges är att polisen ser behov av att avlyssna ett möte som skall äga rum på en viss plats och en viss tid. Beslutet kan då lämpligen innebära att rumsavlyssning får avse endast det mötet. Villkor är betydligt vanligare vid hemlig rumsavlyssning än vid andra hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO), Norstedts Juridik, s. 658).

Även med beaktande av det sagda bör möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning vara restriktivt utformad. Detta gäller i än högre grad när risken är särskilt stor för att utomstående drabbas.

### *Kravet på koppling mellan utlänningen och platsen*

Eftersom regleringen i LSU inte bygger på att det finns misstanke om ett konkret brott kan brottets straffskala eller konkreta straffvärde inte användas för att åstadkomma en särskild restriktivitet jämfört med andra hemliga tvångsmedel. När det gäller hemlig kameraövervakning, som också är ett integritetskränkande tvångsmedel och kan innebära att en omfattande kartläggning av utlänningens liv, har lagstiftaren i stället ställt högre krav i fråga om den plats som får övervakas jämfört med både rättgångsbalken och preventivlagen (se prop. 2021/22:131 s. 158 och 159). Enligt 4 a § preventivlagen får hemlig kameraövervakning som huvudregel endast avse en plats där den övervakade kan antas komma att uppehålla sig eller där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats. Enligt 5 kap. 6 § LSU gäller i stället att ett tillstånd endast får avse en plats där en utlänning *regelbundet* kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan antas komma att planläggas eller förberedas. Förutsättningarna enligt 5 kap. 6 § ska, så som vi läser bestämmelsen, tillämpas även vid hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter (9 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Som vi återkommer till i avsnitt 6.7.3 bör bestämmelsen dock förtydligas.

Vid hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen ställs högre krav i fråga om kopplingen mellan den avlyssnade och platsen än vid hemlig kameraövervakning enligt samma lag. Tillståndet till hemlig rumsavlyssning får som huvudregel endast avse en plats där det finns *särskild anledning* att anta att den person som åtgärden riktas mot *kommer* att uppehålla sig (4 b § preventivlagen). Tillståndet får avse en stadigvarande bostad som inte är stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns *synnerlig anledning* att han eller hon *kommer* att uppehålla sig där. Det finns inte någon möjlighet att göra låta tillståndet avse en plats där det finns särskild anledning att anta att brottsligheten kommer att planläggas eller förberedas.

Frågan är hur en reglering om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kan utformas så att tillämpningsområdet blir tillräckligt restriktivt och integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt. Det kan först och främst konstateras att tillämpningsområdet för LSU redan i sig är snävt avgränsat. LSU tillämpas endast i ett mindre antal ärenden per år och enbart beträffande utläningar som bedöms utgöra ett så kvalificerat säkerhetshot att de inte får vistas i Sverige. Beträffande dessa personer aktualiseras tvångsmedel endast i ett fåtal fall, eftersom utläningarna vanligen är tagna i förvar till dess att utvisningsbeslutet verkställs. Även om man genomför våra förslag om ett utökat tillämpningsområde för tvångsmedlen kan tvångsmedel förmodas att bli aktuellt endast i en minoritet av de redan från början fåtaliga ärendena. Till detta kommer att det krävs särskilda skäl – eller för hemlig dataavläsning synnerliga skäl – för att hemliga tvångsmedel ska kunna tillgripas. I praktiken handlar det alltså om ett fåtal personer årligen som över huvud taget skulle kunna bli aktuella för hemlig rumsavlyssning eller motsvarande hemlig dataavläsning. Likväl bör det med hänsyn till integritetsriskerna gälla en särskild restriktivitet för tillämpning av dessa tvångsmedel.

För att åstadkomma en mer restriktiv tillämpning än för andra hemliga tvångsmedel och minska integritetsriskerna särskilt för utomstående bör det ställas högre krav på samband mellan platsen för rumsavlyssningen och utläningen än vad som gäller för hemlig kameraövervakning. Med hänsyn till detta bör det inte vara tillräckligt att det, som vid hemlig kameraövervakning enligt LSU, kan antas att utläningen regelbundet kan komma att vistas på platsen, utan det bör i stället krävas att det finns särskild anledning att anta att så kommer bli fallet. Kravet på regelbundenhet bör ha samma innebörd som vid hemlig kameraövervakning enligt LSU. Detta innebär att det inte krävs att det finns särskild anledning att anta att utläningen kommer att vara där varje dag, men att det inte räcker med ett antagande om att utläningen kommer att vistas på platsen vid något enskilda tillfälle under tillståndspersonen. I särskilda undantagsfall bör det kunna vara fråga om att utläningen med regelbundenhet, men med långa intervall, besöker en viss plats. Det krävs emellertid att det är fråga om flera besök. Exempelvis kan det aktualiseras om en utläning sammanträffar varannan månad med en viss person på en bestämd plats (se prop. 2021/22:131 s. 158 och 159).

I likhet med vad som gäller vid hemlig kameraövervakning enligt LSU bör det även vara möjligt att avlyssna platser där det kan antas att sådana brott som får läggas till grund för tillämpning av LSU kan komma att planläggas eller förberedas. Med hänsyn till kravet på regelbunden vistelse bedöms det nödvändigt att även kunna använda tvångsmedlet när det är fråga om vistelse vid ett enstaka tillfälle. Dock bör det i dessa fall krävas att det finns särskild anledning till antagandet att sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas på platsen. I likhet med vad som gäller vid hemlig kameraövervakning är begreppen planlägger eller förbereder inte begränsade till sådant som avses i 23 kap. 2 § rättegångsbalken (jfr prop. 2021/22:131 s. 267). Det kan dock ändå vara av värde att notera att det i lagrådsremissen Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott, som överlämnades till Lagrådet den 16 oktober 2025, föreslås en utvidgning av de gärningar som ska vara straffbara såsom förberedelse

Om något av tvångsmedlen ska användas i en stadigvarande bostad som inte är stadigvarande bostad åt utlänningen själv, är risken för att utomstående drabbas av integritetsintrång särskilt påtaglig. Trots det bedömer vi att det är nödvändigt att man, i likhet med vad som gäller i förundersökningar och ärenden enligt preventivlagen, kan avlyssna sådana utrymmen. I annat fall finns det nämligen en uppenbar risk för att utlänningar som ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet väljer att förlägga viktiga samtal till just sådana platser där avlyssning inte får ske. Riskerna för utomståendes integritet bör därför beaktas inte genom ett förbud mot avlyssning utan genom att det ställs särskilt höga krav på kopplingen mellan utlänningen och den bostad där avlyssning avses ske. Det bör enligt vår mening krävas att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig där eller att sådana brott som får läggas till grund för tillämpning av LSU kan komma att planläggas eller förberedas där.

Motsvarande begränsningar som för hemlig rumsavlyssning bör gälla även för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

I avsnitt 6.8.1 behandlas frågan om att i undantagsfall knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en viss plats.

*Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter bör inte vara tillåten före Migrationsverkets utvisningsbeslut*

I avsnitt 6.6.4 föreslås att tvångsmedel i klart motiverade undantagsfall ska få användas redan i samband med ansökan om utvisning enligt LSU. Med hänsyn till att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter är de tvångsmedel som medför störst risk för allvarliga integritetsintrång bör det inte vara möjligt att använda dessa tvångsmedel före Migrationsverkets beslut om utvisning. Den föreslagna utvidgningen bör alltså inte omfatta hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter.

*En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall*

I samtliga fall där användning av tvångsmedel kommer i fråga ska en proportionalitetsbedömning göras. Skälen för att använda tvångsmedlet måste väga upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse för att tvångsmedlet ska få användas (1 kap. 8 § LSU och 3 § lagen om hemlig dataavläsning). Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden, se propositionen om vissa tvångsmedelsfrågor (se prop. 1988/89:124 s. 26). Vid avvägningen är det viktigt att noggrant pröva samtliga omständigheter och väga dem som talar för mot dem som talar mot att en viss åtgärd används. Prövningen kan leda till att en åtgärd inte tillåts trots att de krav som lagen i övrigt ställer upp är uppfyllda, se propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel (se prop. 2021/22:119 s. 85).

Proportionalitetsbedömningen får stor betydelse när det gäller tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter eftersom tvångsmedlen är särskilt integritetskänsliga. Det integritetsintrång som en sådan åtgärd kan ge upphov till kan även variera i mycket stor utsträckning, t.ex. beroende på platsen för och varaktigheten av avlyssningen. En installation av avlyssningsutrustning i och en längre tids avlyssning av en bostadslägenhet innebär t.ex. ett betydligt större integritetsintrång än när

en portabel avlyssningsutrustning tillfälligt riktas mot personer som samtar med varandra på en allmän plats. Integritetsintrånget kan minskas genom att ett tillstånd förenas med villkor för verkställigheten. Sådana villkor kan alltså få betydelse för om åtgärden bedöms vara proportionerlig i det enskilda fallet.

I de fall som tvångsmedel rör ett barn – direkt eller indirekt – ska det dessutom alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska väljas i första hand. Åtgärden ska vidare genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

Inför införandet av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter i preventivlagen framhöll Lagrådet att förutsättningarna vid bedömningen av en begäran om tillstånd till tvångsmedel i preventivt syfte kan vara mindre precisa än då en förundersökning har inletts och att det därmed blir svårare att i det enskilda fallet bedöma behovet och proportionaliteten av åtgärden. Regeringen ansåg att det dock finns betydande likheter mellan de fall då preventivlagen är tillämplig och förundersökningar om förstadier till brott, t.ex. stämpling eller förberedelse till mord, som ofta har brottspreventiva inslag. Behovet av att använda tvångsmedel för att få tillgång till information ansågs i dessa situationer i hög grad jämförbart och bedömningen av åtgärdens proportionalitet likartad. Även om graden av precision av de uppgifter som ligger till grund för en ansökan kan variera framhöll regeringen att uppgifterna inte får vara så vaga eller diffusa att en reell prövning av proportionaliteten inte låter sig göras. Regeringen pekade vidare på att ett stort ansvar kommer att ligga på de tillståndsgivande organen och de organ som genomför tillsyn i efterhand. (Se prop. 2023/24:117 s. 95.)

Liknande invändningar som de Lagrådet framförde kan göras i fråga om hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden. En viktig skillnad är dock att det i ärenden enligt LSU inte krävs att det finns misstankar om viss konkret brottslighet. Bedömningen ter sig därför annorlunda än i ett ärende enligt preventivlagen. Även i dessa fall måste det dock krävas att de uppgifter som ska läggas till grund för tillståndsprov-

ningen är så pass konkreta att en reell proportionalitetsprövning kan göras. I annat fall bör tvångsmedlen inte få användas.

*Åtgärderna är proportionerliga och regleringen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter*

Att utsättas för hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning innebär ett långtgående ingrepp i den enskilda individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen. Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig (se avsnitt 3.6.2). Regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildas personliga förhållanden. Förutsättningarna för att begränsa skyddet enligt 2 kap. 6 § framgår av 2 kap. 20, 21 och 25 §§ regeringsformen (se avsnitt 3.6.1). För att åtgärden ska kunna godtas krävs inte bara att det finns ett behov, utan också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till detta behov.

En möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen innebär, i förhållande till de befintliga möjligheterna att använda tvångsmedlen i en förundersökning och i preventivt syfte, en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Möjligheten innebär att tvångsmedlen kommer att kunna användas beträffande en kategori personer som i dagsläget inte omfattas av någon sådan möjlighet. Fler personer kommer alltså att kunna utsättas för tvångsmedlen. Det finns dessutom en risk att fler utomstående, som inte själva är delaktiga i någon säkerhetshotande verksamhet, kan komma att utsättas för integritetsintrång genom att de t.ex. kommunicerar med den som är föremål för tvångsmedel eller vistas på den avlyssnade platsen. Som framhölls i samband med införandet av tvångsmedlen i preventivlagen förhåller det sig samtidigt på så sätt att det integritetsintrång som ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ger upphov till i det enskilda fallet kan variera beroende bl.a.

på hur beslutet och verkställigheten utformas. Hur stort integritetsintrånget i realiteten blir beror alltså på var rumsavlyssningen sker, hur länge den pågår och under vilka villkor i övrigt den verkställs. Rumsavlyssningen kan t.ex. vara begränsad till ett kortare samtal mellan två personer, som på goda grunder kan förutsättas beröra enbart säkerhetshotande verksamhet, utomhus på en offentlig plats men den kan också innebära en mer långvarig övervakning av en enskild person i dennes hem.

Vi bedömer att ändamålet med den inskränkning av den enskildes fri- och rättigheter som åtgärderna innebär är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att inskränkningen ska vara tillåten krävs därutöver att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den, eller med andra ord att den är proportionerlig. Regleringen behöver därför ha ett tillämpningsområde och en omfattning som är väl avvägd och ändamålsenlig. Som beskrivs ovan finns det ett konkret och påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i den särskilda utlänningskontrollen. Tvångsmedlen kan förväntas vara effektiva åtgärder för att utöva kontroll över sådana utläningar som utgör kvalificerade säkerhetshot medan de befinner sig på fri fot i landet. Tillämpningen begränsas av att tvångsmedel – även om våra övriga förslag genomförs – endast kan komma i fråga i ett fåtal fall och av de särskilda krav på kopplingen mellan utläningen och den avlyssnade platsen som vi föreslagit ovan. I LSU och lagen om hemlig dataavläsning finns det dessutom tydliga och strikta kvalifikationskrav som innebär en ytterligare begränsning av de situationer som tvångsmedlen kan komma att användas i. Dessa kvalifikationskrav ska gälla även för de nu tillkommande tvångsmedlen. En proportionalitetsbedömning ska vidare göras i varje enskilt fall och det är möjligt att förena ett tillstånd till tvångsmedel med villkor för att begränsa integritetsintrånget i det enskilda fallet.

Dessutom bör de rättssäkerhetsgarantier som i dag gäller när andra tvångsmedel används med stöd av LSU gälla även vid hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter. Det innebär bl.a. att dagens regler för handläggningen, dokumentation och granskning och förstöring av handlingar och användning av överskottsinformation ska gälla även vid hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Detsamma gäller rätten till offentlig biträde för utläningen, regler om att beslut

ska vara tidsbegränsade och kunna överklagas samt reglerna om tillsyn och kontroll. Det finns inte heller skäl att frånga den lagstiftningsteknik som har valts i LSU, som innebär att ett större antal bestämmelser i rättegångsbalken gjorts tillämpliga genom hänvisning. Det gäller t.ex. reglerna om förbud mot avlyssning av vissa samtal och förbud mot avlyssning på vissa platser. Samma sak bör gälla i fråga om hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

Förutsättningarna för att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter kommer alltså att framgå tydligt av lag. Tvångsmedelsanvändningen syftar ytterst till att förhindra bl.a. terrordåd, som i sig kan innebära betydande integritetsintrång för andra personer. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare mot brott. Den skyldigheten innebär bl.a. att staten måste se till att de brottsbekämpande myndigheterna har de verktyg som behövs för att förhindra och utreda brott. Intresset av att förhindra den terroristbrottslighet och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet är mycket starkt och väger enligt vår bedömning tyngre än de motstående intressen som gör sig gällande.

Sammanfattningsvis anser vi att möjligheten att i den särskilda utlänningskontrollen använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, med de begränsningar och rättssäkerhetsgarantier som ställs upp för tvångsmedelsanvändningen, är proportionerliga åtgärder. Vi anser även att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

### 6.7.2 Undersökning på annat ställe

**Förslag:** Undersökning på annat ställe ska få användas för samma ändamål och under samma förutsättningar som en husrannsakan enligt LSU. En elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid en sådan undersökning ska få omhändertas och dess innehåll kopieras under samma förutsättningar som om utrustningen hade påträffats under en husrannsakan. Undersökning på annat ställe i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningskontrollen är tagen i förvar.

Det reglerade förfarandet för kopiering av handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans ska gälla även vid undersökning på annat ställe.

## Skälen för förslagen

En husrannsakan i en förundersökning enligt rättegångsbalken får avse hus, rum eller slutet förvaringsställe (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Även andra ställen som inte är tillgängliga för allmänheten, t.ex. gårdsplaner, fabriksområden, byggnadsplatser eller däck på fartyg, får undersökas (28 kap. 10 § rättegångsbalken). Det finns även särskilda regler om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet (28 kap. 3 § rättegångsbalken). Som framgått tidigare är det enligt LSU möjligt att göra en husrannsakan i något av de klarläggande syften som anges i 5 kap. 3 § LSU. Däremot saknas det i LSU bestämmelser om sådan undersökning på något annat ställe som avses i 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Genom regler som trädde i kraft den 1 september 2024 infördes det en möjlighet att med stöd av preventivlagen använda såväl husrannsakan som undersökning av något annat ställe i syfte att förhindra vissa allvarliga brott. Regleringen har tidsbegränsats att gälla till utgången av september 2028.

Det finns skäl att överväga om det även i kvalificerade säkerhetsärenden bör finnas en möjlighet till undersökning på annat ställe enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Även om det inte kan förväntas vara särskilt vanligt kan det förekomma situationer där det finns skäl att undersöka en sådan plats i syfte att klarlägga omständigheter rörande t.ex. utlänningens kopplingar till terrororganisationer. Ett exempel skulle kunna vara att utlänningen kan misstänkas använda en sådan plats som gömställe för exempelvis föremål som ska användas vid terrorhandlingar eller för möten med främmande stats underrättelseofficerare. Vi bedömer därför att det kan finnas ett behov av åtgärden. Den bedöms också kunna vara en effektiv åtgärd, i de fall den kommer till användning. Undersökning på annat ställe framstår typiskt sett som mindre ingripande än en husrannsakan. Ställd mot vikten av effektiva kontrollmöjligheter av utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetsshot framstår integritetsintrånget som godtagbart. En möjlighet att använda undersökning på annat ställe

enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken framstår därför som proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. En sådan möjlighet bör därför införas.

En grundläggande förutsättning för användning av tvångsmedlen i 5 kap. 3 § LSU, däribland husrannsakan, är att den person som får utsättas för tvångsmedlet är utlänningen. Detta måste förstås på det sättet att en husrannsakan endast får äga rum hos utlänningen, dvs. exempelvis i dennes bostad eller något annat slutet förvaringsutrymme som utlänningen disponerar över. Däremot kan det rimligen inte krävas att endast utlänningen har tillgång eller oinskränkt tillgång till utrymmet. Att någon annan person bor på adressen eller utnyttjar utrymmet hindrar alltså inte husrannsakan. Vem som äger utrymmet spelar inte i sig någon roll. (Jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024, version 96, JUNO), kommentaren till 28 kap. 1 §). Det sagda bör gälla även i fråga om undersökning på annat ställe.

I likhet med vad som gäller i fråga om husrannsakan bör bestämmelserna om undersökning på annat ställe i 28 kap. rättegångsbalken göras tillämpliga genom hänvisning. Vidare bör bestämmelserna i 5 kap. 4 § om möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och kopiering av dess innehåll vara tillämpliga.

De skäl som i avsnitt 6.6.5 anförts för att husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar gör sig gällande även i fråga om undersökning på annat ställe. Det bör alltså vara möjligt att företa en sådan undersökning även om utlänningen är tagen i förvar, förutsatt att syftet är att söka efter en elektronisk kommunikationsutrustning.

Sedan den 1 september 2024 finns bestämmelser som innebär att handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket (5 kap. 4 a § LSU). Om kopiering har gjorts ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 §). Bestämmelserna bör vara tillämpliga även i fråga om sådana handlingar som påträffas vid en undersökning på annat ställe.

### 6.7.3 Vissa ändringar och förtydliganden i lagen om hemlig dataavläsning

**Förslag:** Det ska förtydligas att hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter endast får användas på sådana platser som kan omfattas av ett tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt LSU och att tillståndet inte får avse någons stadigvarande bostad. Bestämmelserna om hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll ska delas upp på fler paragrafer och omarbetas redaktionellt.

Det ska i LSU tas in en upplysning om bestämmelserna i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

#### Skälen för förslagen

Samtliga bestämmelser om hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll finns samlade i en paragraf, 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Paragrafen är redan nu omfattande och svåröverskådlig. Våra förslag i detta kapitel innebär att ytterligare bestämmelser införs. Vi anser därför att paragrafen bör delas upp på flera paragrafer och omarbetas redaktionellt. I avsnitt 6.6.6 föreslår vi att det på ett tydligare sätt ska framgå att dubbelprövningen avseende hemlig dataavläsning har samma innebörd som vid hemliga tvångsmedel enligt LSU. Som kommer att utvecklas i det följande anser vi även att bestämmelserna bör utvecklas och förtydligas i vissa andra avseenden.

I dag anges att hemlig dataavläsning får användas mot en utlänning som omfattas av ett beslut om utvisning enligt LSU eller om utvisning eller avvísning enligt utlänningslagen om det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningsen som avses i 2 kap. 1 § LSU. För tydlighets skull anser vi att bestämmelserna bör innehålla samtliga de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel, dvs. även att beslutet om utvisning eller avvísning inte har verkställts (se förslagen i avsnitt 6.6.3). Ordalydelsen bör vidare anpassas till ordalydelsen i 5 kap. 1 § LSU. Det bör också läggas till en bestämmelse om att hemlig dataavläsning får användas om utlänningsen omfattas av en ansökan om utvisning och det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas (se förslaget i avsnitt 6.6.4).

Bestämmelserna bör även förtydligas när det gäller vilka krav och begränsningar som gäller i fråga om den plats där tvångsmedlet får användas. När hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter används i en förundersökning får tvångsmedlet inte avse någons stadigvarande bostad (4 b § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Motsvarande begränsning gäller när tillståndet knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (fjärde stycket i samma paragraf). Förbudet mot att använda hemlig dataavläsning i någons stadigvarande bostad gäller även i preventivlagsfallen (8 a § lagen om hemlig dataavläsning). När möjligheten att i kvalificerade säkerhetsärenden använda hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter infördes gjordes i förarbetena inga överväganden i frågan om tvångsmedlet borde få användas i en stadigvarande bostad. Någon bestämmelse om vad som gäller kom heller inte att tas in i 9 § lagen om hemlig dataavläsning. En plats som inte får övervakas i en förundersökning bör som utgångspunkt inte heller få övervakas inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen. Avsaknaden av en bestämmelse förefaller närmast vara ett förbiseende. En bestämmelse med denna innebörd bör därför tas in i paragrafen.

Det är inte heller övrigt uttryckligen reglerat var hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter får användas. Det bör därför i förtydligande syfte tas in en bestämmelse i lagen om hemlig dataavläsning som motsvarar föreskrifterna om detta i 5 kap. 6 § LSU.

Avslutningsvis kan sägas att den nuvarande ordningen, där bestämmelserna om hemlig dataavläsning regleras i en särskild lag och inte i LSU och de övriga lagar där hemliga tvångsmedel för övriga ändamål regleras, knappast underlättar för tillämparen. Det kan inte komma i fråga att i detta lagstiftningsärende lämna förslag som går ut på att hemlig dataavläsning regleras direkt i LSU. För att underlätta för tillämparen bör det dock, i likhet med vad som gällde enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, finnas en hänvisning till bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning.

#### 6.7.4 Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas

**Bedömningar:** Det bör inte införas en möjlighet att förbjuda en utlänning att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Det bör inte heller införas en möjlighet att förbjuda en utlänning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö.

#### Skälen för bedömningarna

##### *Uppdraget och Säkerhetspolisens inställning*

Enligt direktiven ska vi överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas. Bland annat ska vi särskilt överväga om en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot bör kunna förbjudas att vistas på vissa platser. Vidare åligger det oss att särskilt överväga om en utlänning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism bör kunna förbjudas att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö. I uppdraget kan enligt vår uppfattning rymmas såväl fysiska som elektroniska kontakter via t.ex. telefonsamtal, sociala medier eller meddelandetjänster. Man kan också tänka sig att besök på vissa hemsidor eller profiler på sociala medier omfattas.

Säkerhetspolisen har angett att det praktiska behovet av vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter är begränsat. Myndigheten har särskilt pekat på de övriga kontrollmöjligheter som kan användas mot utlänningen och då inte minst de hemliga tvångsmedlen. Dessa tvångsmedel gör det bl.a. möjligt att övervaka utlänningens rörelser och elektroniska kontakter och ta del i innehållet i elektroniska meddelanden. Myndigheten har även pekat på möjligheten att besluta om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde.

Säkerhetspolisen har vidare framhållit att ett införande av vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter förutsätter att man i beslutet kan ange vilka platser eller miljöer som utlänningen inte får vistas i, eller vilka personer eller organisationer utlänningen inte får ha kontakt med. Det rör sig enligt myndigheten normalt om uppgifter som omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekre-

tesslagen eller sekretess enligt 18 kap. 1 § samma lag. Säkerhetspolisens uppfattning är att uppgifterna i de flesta fall är sådana att de inte kan röjas utan skada för de intressen som de aktuella sekretessreglerna skyddar.

Säkerhetspolisen har med hänsyn till det anförda förordat att man inte inför en möjlighet att ålägga utlänningen förbud att vistas på vissa platser eller i vissa miljöer eller ha vissa kontakter.

### *Nackdelarna överväger fördelarna*

En möjlighet att ålägga utlänningen förbud att vistas på vissa platser eller i vissa miljöer utgör en inskränkning av rättigheter som tillkommer enskilda enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. I första hand är det fråga om en inskränkning av utlänningens rörelsefrihet (se bl.a. artikel 2 Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll), som också kan påverka utlänningens rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Beroende på hur förbudet utformas i det enskilda fallet kan det även aktualisera t.ex. mötesfriheten, föreningsfriheten eller religionsfriheten (se 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 9 och 11 i Europakonventionen). Även ett förbud att ha vissa kontakter kan påverka bl.a. rörelsefriheten, rätten till privat- och familjeliv och föreningsfriheten.

En grundförutsättning för att man genom tvångsmedel ska inskränka enskildas rättigheter är att det finns ett klart behov av inskränkningen utifrån ett godtagbart ändamål, att åtgärden kan förväntas vara effektiv och att inskränkningen är proportionerlig. Säkerhetspolisen har i denna del anført att behovet av de nu aktuella åtgärderna är begränsat och att tillämpningsområdet skulle bli ytterst begränsat eftersom besluten skulle kräva att man röjer starkt sekretessbelagda uppgifter.

När det gäller frågan om behov av åtgärder i den särskilda utlänningskontrollen måste Säkerhetspolisens uppfattning tillmätas stor betydelse. Det har inte framkommit något som gör att vi i fråga om behovet finner skäl till en annan bedömning än den Säkerhetspolisen gjort. Det finns genom de övriga tvångsmedlen och möjligheten att besluta om uppsikt goda möjligheter att utöva kontroll över utlänningen, om han eller hon är på fri fot. Förslagen i detta kapitel innebär att fler tvångsmedel ska kunna användas, att tvångsmedlen ska kunna

användas i tidigare skeden och även i förening med uppsikt. I kapitel 7 lämnar vi dessutom förslag som innebär att uppsikt och anmälnings-skyldighet blir än mer effektiva som kontrollåtgärder, bl.a. genom att rörelseinskränkningar ska kunna övervakas med hjälp av elektronisk övervakning (fotboja). Vi instämmer därför i Säkerhetspolisens bedömning att behovet av ytterligare förbud är begränsat. Redan detta talar emot att man inför en möjlighet att besluta om vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter.

Vi delar också Säkerhetspolisens uppfattning att tillämpningsområdet skulle bli ytterst begränsat. För att ett förbud ska vara effektivt och uppfylla de krav som följer av legalitetsprincipen skulle det vara nödvändigt att konkret utpeka vilka platser, miljöer, organisationer eller personer som utlänningen är förbjuden att vistas i eller ha kontakt med. Det rör sig i allmänhet om ytterst känslig information, vars röjande allvarligt kan skada möjligheterna att motverka terroråd och andra säkerhetshot. Inte sällan kan det också handla om underrättelseuppgifter som lämnats från annan stat på villkor att informationen hålls hemlig. Även detta talar emot att man inför en möjlighet till förbud av det slag som nu diskuteras.

Ett annat skäl som talar emot är att det för ändamålet att motverka våldsbejakande extremism ofta har ett större värde att i hemlighet kunna kartlägga de inblandades kontakter än att ingripa med ett förbud och en eventuell straffsanktion. Det finns en påtaglig risk för att den utlänning som har fått ett förbud mot viss aktivitet anpassar sitt beteende för att undgå förbudet eller undvika upptäckt. Även på detta sätt kan ett förbudsbeslut få negativa konsekvenser och försvåra snarare än underlätta Säkerhetspolisens arbete med att motverka säkerhetshot.

Vår sammantagna bedömning är att nackdelarna med vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter avsevärt överväger fördelarna. Vi föreslår därför inte någon sådan möjlighet.

## 6.8 En möjlighet att knyta hemliga tvångsmedel till utlännigen i stället för en viss plats

### 6.8.1 Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter

**Förslag:** Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ska, när åtgärderna används i syfte att kontrollera utlännigar som utgör kvalificerade säkerhetshot, få knytas till utlännigen i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl. Ett sådant tillstånd ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Säkerhetspolisen ska föreslå sådana villkor i samband med ansökan.

Hemlig kameraövervakning ska, när tvångsmedlet knyts till utlännigen, få verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlännigen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används ska aldrig få placeras på en plats som skyddas mot intrång. Hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter ska, när tvångsmedlet knyts till utlännigen, endast få användas på en plats där utlännigen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats ska dock inte få vara någons stadigvarande bostad.

Hemlig rumsavlyssning ska, när tvångsmedlet knyts till utlännigen, få verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlännigen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen ska få riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör utlännigens stadigvarande bostad, endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlännigen kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används ska aldrig få placeras på en plats som skyddas mot intrång. Hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter ska, när tvångsmedlet knyts till utlännigen, endast få användas på en sådan plats som nyss sagts.

I övrigt ska samma verkställighetsbegränsningar gälla som vid verkställighet av ett motsvarande tillstånd i en förundersökning.

## Skälen för förslaget

### *En möjlighet att koppla tillståndet till utlänningen bör övervägas*

Genom lagändringar som nyligen trätt i kraft har det inom förundersökningar och vid preventiv tvångsmedelsanvändning blivit möjligt att i vissa fall knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning till den misstänkta personen i stället för som tidigare till en viss plats (se prop. 2022/23:126 och prop. 2023/24:117, 28 kap. 20 b § tredje stycket och 20 e § tredje stycket rättegångsbalken och 4 a § andra stycket och 4 b § andra stycket preventivlagen). Motsvarande möjlighet har införts avseende hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter (4 b § fjärde stycket, 6 § fjärde stycket, 8 a § andra stycket och 8 b § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga om hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter i vissa fall bör kunna knytas till utlänningen när åtgärden vidtas med stöd av LSU. Eftersom vi föreslår att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska läggas till i LSU:s tvångsmedelskatalog bör frågan övervägas även beträffande dessa tvångsmedel.

### *Behovet av att knyta ett tillstånd till en person i kvalificerade säkerhetsärenden*

För att ett tillstånd till de nämnda tvångsmedlen inom ramen för en förundersökning ska få knytas till en skäligen misstänkt person i stället för en plats krävs att det finns särskilda skäl för det (27 kap. 20 b § tredje stycket och 20 e § tredje stycket rättegångsbalken, 4 b § fjärde stycket och 6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Särskilda skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs i utredningen genom ett tillstånd som avser en viss plats, t.ex. när samtal om brottslig verksamhet förs mellan de kriminella aktörerna när de är i rörelse utomhus på allmän plats (se prop. 2022/23:126 s. 214 och 217). Ett krav på särskilda skäl gäller även i de nyligen införda bestämmelserna i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Säkerhetspolisen har till utredningen framfört att behovet av att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när åtgärden används för att kontrollera en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetsshot är detsamma som när åtgärden används för att utreda brott i en förundersökning eller i preventivt syfte.

I förarbetena till de lagändringar som möjliggör att ett tillstånd till de aktuella tvångsmedlen knyts till en person när åtgärden används i en förundersökning eller i preventivt syfte har det bl.a. anförts att platskravet kan leda till oacceptabla hinder i den brottsbekämpande verksamheten. Man har pekat på att platskravet gör det svårt för myndigheterna att anpassa tvångsmedelsanvändningen till de kriminella aktörernas agerande. Det handlar framför allt om situationer där platsen för en viss åtgärd av olika skäl inte kan anges och möjligheten till interimistiskt beslutsfattande inte tillgodoser behovet av att snabbt förnya ett beslut. Ett exempel som tas upp är att platsen för ett möte mellan kriminella aktörer är okänd, att en redan känd plats för ett sådant möte ändras med kort varsel eller att samtal förs när de kriminella aktörerna är i rörelse på olika platser utomhus. Vidare framhålls att teknikutvecklingen har förändrat spelplanen, särskilt när det gäller hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning på allmänna platser och andra platser utomhus. Teknikutvecklingen innebär bl.a. att avlyssningsutrustningen kan anpassas snabbare än tidigare och riktas mot den person som ska avlyssnas vilket möjliggör avlyssning av samtal som förs mellan personer som förflyttar sig utan att andra samtal fångas upp. Avlyssning på allmänna platser kan genomföras på ett sätt som innebär lägre risker för intrång i utomståendes personliga integritet än vad som tidigare varit möjligt. En sådan möjlighet kan i vissa fall finnas även när den misstänkte befinner sig på en intrångsskyddad plats, t.ex. en inhägnad tomt. Vidare innebär den nya drönartekniken att det är möjligt att från luften kameraövervaka personer som är i rörelse eller som befinner sig på avsides platser eller utomhus på privata fastigheter. Drönarna kan flygas på ett sådant avstånd att risken för att de övervakade personerna upptäcker dem är mycket liten. Kamerorna kan också riktas och zoomas in mot de övervakade personerna, varför risken för integritetsintrång för utomstående är begränsad. Möjligheten att snabbt montera och zooma in kameran på de personer som är intressanta är inte begränsad till

drönarkameror. (Se prop. 2022/23:126 s. 143–153 och prop. 2023/24:117 s. 105.)

De skäl som anförts i fråga om förundersökningar och preventiva tvångsmedel gör sig i huvudsak gällande även vid tvångsmedelsanvändning i den särskilda utlänningskontrollen. Detta gäller inte minst som Säkerhetspolisen inte har möjlighet att fatta interimistiska beslut i dessa ärenden (jfr 27 kap. 21 a § rättegångsbalken, se 17 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). Utlänningarna i fråga kan som regel förväntas vara väl medvetna om att hemliga tvångsmedel kan komma att användas mot dem. Det innebär särskilda möjligheter för dem att anpassa sitt beteende för att undvika kameraövervakning eller rumsavlyssning. Enligt uppgift från de brottsbekämpande myndigheterna är individerna ofta säkerhetsmedvetna. För att kontrollen av utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot ska vara effektiv behöver myndigheterna kunna agera snabbt och anpassa tvångsmedelsanvändningen till utlänningens agerande och förändrade förutsättningar. Sammantaget anser vi att det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats när åtgärderna används i den särskilda utlänningskontrollen.

*Att knyta ett tillstånd till utlänningen kan förväntas vara en effektiv åtgärd i den särskilda utlänningskontrollen*

Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter är effektiva åtgärder för att utreda de allvarliga brott som motiverar respektive tvångsmedel. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna kan det i vissa fall vara den enda möjligheten att få tillgång till den information som myndigheterna behöver för att kunna utreda ett visst brott. I förarbetena till den lagändring som möjliggör att ett tillstånd till de aktuella tvångsmedlen i en förundersökning knyts till en person konstaterade regeringen att en sådan möjlighet kan förväntas minska de påtagliga olägenheter som har uppstått till följd av platskravet i kombination med de kriminellas beteende. Enligt regeringen kunde en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person förväntas vara en tillräckligt effektiv åtgärd för att det skulle vara motiverat att införa den (se prop. 2022/23:126 s. 149). En möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kamera-

övervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person ansågs kunna förväntas vara en effektiv åtgärd och medföra stor nytta även i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Det anförda är relevant även inom den särskilda utlänningskontrollen. En möjlighet att knyta tillståndet till utlännen själv i stället för till en viss plats ökar flexibiliteten och gör det möjligt för Säkerhetspolisen att snabbt anpassa sig till utlänningsens agerande. Därigenom försvårar man för utläningar som utgör kvalificerade säkerhetshot att undandra sig sådan rumsavlyssning eller kameraövervakning som ansetts nödvändig för att kontrollera dem. Mot den bakgrunden anser vi att det finns starka skäl som talar för att de nämnda tvångsmedlen bör få knytas till en person. Det måste dock nog övervägas hur en sådan reglering ska utformas för att den ska vara effektiv samtidigt som riskerna för intrång i den personliga integriteten minimeras.

*Det ska krävas särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till utlännen*

När det är möjligt att förutse på vilken plats ett tvångsmedel kan behöva användas framstår det som en klar fördel att platsen för verkställigheten anges i tillståndet, eftersom det bidrar till förutsebarhet och minskar behovet av att förena ett tillstånd med villkor. Av det skälet är möjligheten att knyta ett tillstånd till en person utformad som en undantagsregel när åtgärderna används i en förundersökning eller i preventivt syfte (se prop. 2022/23:126 s. 152 och prop. 2023/24:117 s. 106). Vi anser att samma sak bör gälla när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till utlännen, när åtgärderna används i den särskilda utlänningskontrollen.

I likhet med vad som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen bör regleringen utformas på det sättet att ett tillstånd får knytas till person i stället för en viss plats endast i fall där det är klart motiverat. Samtidigt bör kraven inte ställas så högt att möjligheten att knyta ett tillstånd till en person blir alltför begränsad och därmed inte svarar upp mot det beskrivna behovet. I förundersöknings- och preventivlagsfallen krävs att det föreligger särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till en person i stället för en plats. I propositionen till

ändringarna i preventivlagen diskuteras med anledning av synpunkter från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om det i stället skulle krävas synnerliga skäl när tvångsmedlen används i preventivt syfte (se prop. 2023/24:117 s. 106). Nämnden hade uttryckt farhågor att ett krav på särskilda skäl i praktiken inte skulle leda till en tillräckligt restriktiv tillämpning. Regeringen hade förståelse för synpunkten, men ansåg att ett krav på synnerliga skäl skulle vara alltför inskränkande sett till myndigheternas behov. Med hänsyn till att kvalifikationskraven för den preventiva tvångsmedelsanvändningen i sig garanterar en restriktiv tillämpning ansåg regeringen att ett krav på särskilda skäl framstod som väl avvägt. Samma fråga aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning enligt LSU. I likhet med vad som anfördes i samband med ändringarna i preventivlagen anser vi att ett krav på synnerliga skäl – tillsammans med de krav som redan ställs för att tvångsmedlen ska få användas – skulle vara alltför inskränkande.

Vi anser därför sammantaget att det bör krävas särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats när åtgärderna används i kvalificerade säkerhetsärenden. Sådana skäl kan vara att det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till uppgifter som behövs genom hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats. Ett exempel på en situation när det kan anses finnas sådana särskilda skäl är att den aktuella personen är i rörelse på platser där det inte är möjligt att bedriva fysisk spaning utan upptäckt, men där det däremot är möjligt att följa personen med hjälp av kameror. Med hänsyn till kravet på regelbunden vistelse för hemlig kameraövervakning eller rumsavlyssning på en viss plats kan särskilda skäl också vara att det finns behov av en möjlighet att övervaka utlännen även på platser som han eller hon inte besöker regelbundet.

### *Obligatoriska villkor och andra begränsningar vid verkställigheten*

Den omständigheten att ett tillstånd som huvudregel ska avse en viss plats innebär att risken för onödiga integritetsintrång minskar, eftersom tvångsmedlet endast kan drabba personer som uppehåller sig på den aktuella platsen. När det införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person måste motsvarande integritetsskydd i stället

uppnås på något annat sätt (se prop. 2022/23:126 s. 154). I förundersökningsfallen uppnås ett sådant skydd dels genom att det uppställs krav på obligatoriska villkor, dels genom att det finns vissa legala begränsningar som gäller vid verkställigheten. Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ska, om tillståndet avser den skäligen misstänkte i stället för en viss plats, alltid förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Dessutom är åklagaren skyldig att i samband med ansökan föreslå sådana villkor (27 kap. 21 § första och sjätte styckena rättegångsbalken och 14 och 18 §§ lagen om hemlig dataavläsning. Motsvarande ordning gäller i preventivlagsfallen.

Vår bedömning är att den ordning som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen är väl avvägd. Vidare talar systematiska skäl för att samma lösning väljs även i LSU-fallen. Vi föreslår därför att ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, i de fall tillståndet avser utlänningen som person i stället för en viss plats, alltid ska förenas med villkor. Det ska också betonas att det är viktigt att villkoren utformas med tillräcklig precision och tydlighet för att säkerställa att intrånget i de enskildas personliga integritet blir så begränsat som möjligt. Eftersom ansökan om tillstånd till hemliga tvångsmedel görs av Säkerhetspolisen bör det åligga den myndigheten att föreslå villkor.

När ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen finns det dessutom vissa i lag angivna begränsningar som gäller vid verkställigheten. Dessa begränsningar tar sikte på dels vilka platser som övervakning eller avlyssning får användas på eller riktas mot, dels vilka platser som de tekniska hjälpmedel som används vid övervakningen eller avlyssningen får placeras på (27 kap. 20 b § tredje stycket, 20 e § tredje stycket och 22 a § andra stycket rättegångsbalken, 4 b § andra stycket och 4 b § andra stycket preventivlagen, 4 b § fjärde stycket, 6 b § tredje stycket, 8 a § andra stycket och 8 b § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). När det gäller hemlig dataavläsning finns det också generella begränsningar i fråga om vilket avläsningsbart informationssystem som dataavläsningen får avse och de platser där åtgärden får vidtas (11 och 11 a §§ lagen om hemlig data-

avläsning). Därutöver finns det ett generellt förbud mot avlyssning i vissa fall (27 kap. 22 § andra och tredje styckena rättegångsbalken och 27 § andra och tredje styckena lagen om hemlig dataavläsning). Regeringen har tidigare framhållit att dessa verkställighetsbegränsningar blir särskilt viktiga när ett tillstånd knyts till en person eftersom prövningen av vissa frågor då förskjuts från domstol till den verkställande myndigheten (se prop. 2023/24:117 s. 107 och 108).

De verkställighetsbegränsningar som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen är väl avvägda och bör i huvudsak gälla även när de nu aktuella tvångsmedlen används i kvalificerade säkerhetsärenden och tillståndet knyts till utlänningen som person i stället för en viss plats. Det finns dock anledning till särskilda överväganden när det gäller kopplingen mellan utlänningen och den plats som åtgärden får riktas mot. Vid hemlig kameraövervakning enligt LSU gäller som framgått ovan ett krav på att det kan antas att utlänningen regelbundet vistas på den plats som tillståndet gäller, eller att det kan antas att brott som avses i 5 kap. 3 § kan komma att planläggas eller förberedas där. Vi föreslår i avsnitt 6.7.1 att motsvarande kriterier ska gälla i fråga om hemlig rumsavlyssning, dock med skärpningen att det ska finnas särskilda skäl att göra antagandet i fråga.

När tillståndet till hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter knyts till personen i stället för en viss plats bör det ställas ett krav på att det kan antas att utlänningen kan komma att vistas på den plats som verkställigheten avser. Kravet på att vistelsen är regelbunden framstår däremot inte som ändamålsenligt. Möjligheten att knyta tvångsmedlet till en person i stället till en plats syftar till att möjliggöra snabba beslut i fall där man inte på förhand vet var ett möte kommer att äga rum. Ett krav på regelbunden vistelse skulle enligt vår mening innebära att detta syfte omintetgörs. Vi anser därför inte att det bör ställas något krav på regelbunden vistelse på den plats som tvångsmedlet riktas mot.

Om tillståndet knyts till utlänningen i stället för en viss plats behövs det inte någon alternativ möjlighet att rikta tvångsmedlet mot en plats för planläggning eller förberedelse av brott. En sådan alternativ möjlighet fyller nämligen ingen funktion. Däremot kan man överväga att utöver kravet på vistelse på platsen också ställa krav på att det kan göras ett antagande av viss styrka om att brott kan komma att förberedas eller planeras på platsen. Det skulle i så fall vara fråga om kumulativa villkor där det krävs både ett antagande om vistelse

på platsen och ett antagande om vad som ska ske på platsen. Fördelen med en sådan lösning är att den minskar risken för onödiga integritetsintrång. Det blir tydligt att verkställighet bara får ske på en viss plats om det finns en tillräckligt konkret anledning till det. Nackdelen är att det kan innebära att möjligheten att i praktiken utnyttja tvångsmedlen blir alltför begränsad. Enligt vår mening begränsas tillämpningen tillräckligt mycket genom kravet på särskilda skäl. Vidare begränsas integritetsriskerna genom väl formulerade obligatoriska villkor.

Sammantaget bedömer vi att det är tillräckligt att hemlig kameraövervakning får verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. Motsvarande reglering bör gälla för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter. Sådan hemlig dataavläsning bör alltså endast få användas på sådana platser som nyss sagts. En sådan plats bör, i likhet med vad som gäller i preventivlagsfallen, inte få vara någons stadigvarande bostad (jfr 8 a § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Resonemangen gör sig i allt väsentligt gällande även i fråga om hemlig rumsavlyssning. I likhet med vad som föreslås gälla när tillståndet knyts till en viss plats bör det ställas högre krav i fråga om styrkan i antagandet att utlänningen kommer att vistas på platsen. Hemlig rumsavlyssning bör således få verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig. Om det är fråga om en stadigvarande bostad, som inte utgör utlänningens stadigvarande bostad, bör avlyssning få riktas mot platsen endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig där. Motsvarande reglering bör gälla för hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter. Det bör då föreskrivas att tvångsmedlet endast får användas på sådana platser som nyss angetts.

I övrigt bör samma verkställighetsbegränsningar gälla som när tillståndet knyts till en person i en förundersökning. Vårt ställningstagande innebär att de tekniska hjälpmedel som används vid avlyssningen eller övervakningen aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Detta bör föreskrivas uttryckligen. Vidare innebär det ställningstagandet att de tekniska hjälpmedel som används vid avlyssningen eller övervakningen inte får placeras på eller riktas mot särskilt fredade platser, såsom advokatkontor och medieredaktioner.

Detta följer automatiskt genom att det i bestämmelserna om tvångsmedlen hänvisas till 27 kap. rättegångsbalken och genom motsvarande bestämmelser i lagen om hemlig dataavläsning (se 11–13 §§).

*En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall*

Även när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person ska en proportionalitetsbedömning göras i varje enskilt fall (se bl.a. prop. 2023/24:117 s. 108 och 109). Skälen för att använda tvångsmedlet måste väga upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse för att tvångsmedlet ska få användas (1 kap. 8 § LSU). Proportionalitetsprincipen innebär i fråga om tvångsmedelsanvändning att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (se prop. 1988/89:124 s. 26). Vid avvägningen är det viktigt att noggrant pröva samtliga omständigheter och väga dem som talar för mot dem som talar mot att en viss åtgärd används. Prövningen kan leda till att en åtgärd inte tillåts trots att de krav som lagen i övrigt ställer upp är uppfyllda (se prop. 2021/22:119 s. 85).

Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden ges den verkställande myndigheten ett relativt stort spelrum att utforma verkställigheten när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person (se prop. 2023/24:117 s. 109). Det gäller även med beaktande av de legala begränsningar som gäller vid verkställigheten. Vi föreslår därför att ett tillstånd som knyts till en person alltid ska förenas med villkor och att Säkerhetspolisen i tillståndsansökan ska lämna förslag på sådana villkor. Regeringen uttalade i propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott att väl formulerade villkor i många fall bidrar till att kraven för verkställigheten preciseras ytterligare och att det integritetsintrång som åtgärden innebär, både för den som åtgärden primärt rör och för andra utomstående, kan begränsas (se prop. 2023/24:117 s. 109). Detta gör sig i minst lika hög grad gällande när åtgärden sker i ett kvalificerat säkerhetsärende. Det faktum att ett tillstånd förenas

med villkor kan därmed vara avgörande för att en åtgärd bedöms som proportionerlig i det enskilda fallet

När en tvångsåtgärd rör ett barn – direkt eller indirekt – ska det alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Åtgärden ska vidare genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

*Åtgärden är proportionerlig och regleringen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter*

En möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när åtgärderna används i preventivt syfte innebär en inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter, bl.a. i den enskildes privat- och familjeliv. En sådan möjlighet innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Detta gäller inte minst som vi också föreslår utökade möjligheter att använda tvångsmedel och en utökad tvångsmedelskatalog. Dessa förslag innebär att fler personer kommer att kunna utsättas för tvångsmedlen. Samtidigt innebär möjligheten att knyta ett tillstånd till en person en förhöjd risk för att fler utomstående drabbas av åtgärderna om övervakningen eller avlyssningen sker t.ex. på allmän plats. Det är ofrånkomligt att det blir svårare att bedöma de samlade konsekvenserna från integritetssynpunkt när flera utvidgningar görs samtidigt.

För att en inskränkning av de här aktuella fri- och rättigheterna ska vara godtagbar krävs att inskränkningen har ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vi bedömer att detta krav är uppfyllt. Vidare krävs att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den, eller med andra ord att den är proportionerlig. Regleringen behöver därför ha ett tillämpningsområde och en omfattning som är väl avvägd och ändamålsenlig.

Som beskrivs ovan finns det ett konkret och påtagligt behov av att kunna knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig

rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när tvångsmedlen används i kvalificerade säkerhetsärenden. En sådan möjlighet kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att kontrollera den lilla grupp utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Precis som i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen kommer möjligheten att knyta ett tillstånd till en person att vara utformad som en undantagsregel. Den får endast användas om det inte är möjligt eller tillräckligt att knyta ett tillstånd till en viss plats. LSU:s tillämpningsområde är snävt avgränsat och omfattar endast en mycket liten grupp utlänningar som anses så farliga att de inte har rätt att vistas i Sverige. Tillämpningsområdet är än mer begränsat eftersom hemliga tvångsmedel endast kan användas i förhållande till de utlänningar som omfattas av lagen men som undantagsvis inte är tagna i förvar. Detta påverkas inte av våra förslag om utökade möjligheter att använda tvångsmedel, även om dessa förslag innebär att något fler personer kan komma att bli föremål för tvångsmedel. Behovet av en effektiv kontroll av dessa personer medan de finns kvar i landet och är på fri fot väger tungt. Inte minst bör dessa utlänningar inte kunna undgå de kontrollmöjligheter som finns genom enkla anpassningar av sitt beteende.

De tydliga och strikta kvalifikationskrav som finns i LSU och lagen om hemlig dataavläsning i LSU-fallen avgränsar tillämpningsområdet ytterligare. En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. I de fall som ett tillstånd knyts till en person ska tillståndet alltid förenas med villkor för att begränsa integritetsintrånget i det enskilda fallet. Det finns också vissa legala begränsningar som sätter ramarna för verkställigheten. Därutöver finns det ett väl utbyggt system med rättssäkerhetsgarantier, vilket bedöms vara både tillräckligt ur rättssäkerhetssynpunkt och förenligt med bl.a. regeringsformens och Europakonventionens krav. Systemet med rättssäkerhetsgarantier innefattar bl.a. krav på förhandsprövning i domstol i närvaro av offentligt ombud och efterföljande tillsyn och kontroll av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.

De ökade integritetsrisker som förslagen innebär hanteras genom de villkor som tillståndet ska förenas med och de legala begränsningar för verkställigheten som föreslås (jfr prop. 2022/23:126 s. 143–161 och prop. 2023/24:117 s. 111). Genom att den planerade verkställigheten måste beskrivas i ansökan och att tillståndet ska förenas med

lämpliga villkor, kommer det redan vid domstolens tillståndsprövning vara möjligt att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden medför och om åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet. De legala begränsningarna sätter vidare tydliga ramar för verkställigheten, t.ex. i fråga om vilka platser som avlyssningen eller övervakningen får riktas mot eller på vilka platser som tekniska hjälpmedel får placeras. Särskilt höga krav uppställs i det avseendet för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter. Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden innebär den tekniska utvecklingen även att det går att anpassa verkställigheten så att risken för onödiga integritetsintrång minimeras, något som också kan förtydligas vid tillståndsprövningen genom villkoren. Givetvis bör den verkställande myndigheten dessutom, oaktat vilka villkor som föreskrivs i tillståndet, försöka anpassa verkställigheten så att integritetsintrånget för den som åtgärden riktas mot och andra personer blir så begränsat som möjligt. Det kan t.ex. handla om att med kameran zooma in den person som övervakas eller att rikta avlyssningen specifikt mot den person som avlyssnas och på så sätt undvika att de som vistas runt den person som tvångsmedlet avser tas upp på inspelningen (jfr prop. 2023/24:117 s. 111). I likhet med vad som anfördes när möjligheten infördes vid preventiv tvångsmedelsanvändning gör vi bedömningen att det inte innebär någon påtaglig försämring från integritetssynpunkt att begränsningen i fråga om platsen i vissa fall kommer att beaktas vid verkställigheten i stället för vid tillståndsprövningen.

Förutsättningarna för att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person kommer att framgå tydligt av lag. Regleringen om särskild utlänningskontroll syftar till att motverka terrorismbrottslighet, som i sig kan innebära betydande integritetsintrång för andra personer, och allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare mot brott och säkerhetshot. Intresset av en möjlighet för Säkerhetspolisen att effektivt kontrollera utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot väger enligt vår bedömning tyngre än de risker som finns med det integritetsintrång som en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person i verksamheten innebär.

Sammantaget anser vi att en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig data-

avläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats, med de begränsningar och rättssäkerhetsgarantier som ställs upp för tvångsmedelsanvändningen, är en proportionerlig åtgärd. Vi anser att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

### 6.8.2 Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning

**Bedömning:** Det bör inte införas en möjlighet att knyta tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enbart till en person. En sådan möjlighet bör inte heller införas i fråga om hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter.

**Förslag:** Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 5 kap. 3 § LSU att inhämta rättens tillstånd, ska en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen få besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i avvaktan på rättens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,
2. det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det eller de som anges i rättens tillstånd, och
3. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än som anges i rättens tillstånd.

Detsamma ska gälla för tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter, om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolens tillstånd. Det ska

i så fall krävas att det tillfälliga tillståndet gäller samma uppgiftstyp som rättsens tillstånd.

Om en befattningshavare vid Säkerhetspolisen gett ett tillfälligt tillstånd ska han eller hon vara skyldig att snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet. Om det tillfälliga beslutet har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, ska de uppgifter som hämtats in inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

### Skälen för bedömningen och förslaget

*Tillstånden till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och motsvarande hemlig dataavläsning bör inte knytas till en person*

Utredningen om tvångsmedel mot underåriga har bl.a. haft i uppdrag att ta ställning till om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken ska kunna knytas till en person i stället för ett telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning. Uppdraget har även innefattat att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter ska kunna knytas till en person i stället för till ett avläsningsbart informationssystem. Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om regleringen i preventivlagen och inhämtningslagen behöver ändras för det fall ändringar föreslås i rättegångsbalken eller lagen om hemlig dataavläsning.

Bakgrunden till frågeställningen är i korthet att många kriminella personer är ytterst säkerhetsmedvetna. De använder därför ofta krypterade kommunikationstjänster och byter gång på gång mobiltelefon, användarkonto och liknande för att undvika att bli föremål för avlyssning eller övervakning. Många använder flera krypterade kommunikationstjänster parallellt. I utredningens betänkande Effektivare verktyg

för att bekämpa brott av unga lagöverträdare återges Polismyndighetens och Säkerhetspolisens problembeskrivning. Där anges bl.a. följande (SOU 2024:93 s. 592 och 593).

En svårighet ur ett brottsutredningsperspektiv är risken för bristande kontinuitet i avlyssningen eller övervakningen. Byte av t.ex. mobiltelefon eller användarkonto leder nämligen till att det uppstår ett glapp i den tid som den misstänktes förehavanden kan följas. Det handlar dels om att det tar tid för utredarna att identifiera ett nytt telefonnummer eller användarkonto och att knyta det till den misstänkte, dels om att det tar tid från identifieringen till dess att ett nytt tillstånd har meddelats och tvångsmedlet kan verkställas. Det glapp som uppstår leder till att de brottsbekämpande myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att utreda det aktuella brottet.

Problemet med att kriminella sätter i system att byta mobiltelefoner för att undvika avlyssning eller övervakning leder till svårigheter även när hemliga tvångsmedel används i underrättelseverksamhet. Den bristande kontinuiteten i avlyssningen eller övervakningen innebär att myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att förhindra allvarliga brott.

Möjligheten för åklagare att besluta intermistiskt och det förenklade förfarande som domstolarna kan tillämpa under vissa förutsättningar löser enligt myndigheterna inte i tillräckligt hög grad problemen.

Utredningen kommer i betänkandet fram till att det inte bör införas någon möjlighet att knyta tillståndet till de ovan angivna tvångsmedlen till en person. Det huvudsakliga argumentet mot en möjlighet att knyta tvångsmedlen till en person är att en sådan ordning skulle urholka domstolens prövning av framför allt proportionalitets- och behovsprinciperna. Ordningen anses inte heller godtagbar från integritetssynpunkt, främst eftersom det är svårt att genom spaning säkerställa att det verkligen är den misstänkte som använder ett visst nytt telefonnummer. Vidare anför utredningen att förutsättningarna för tillsyn skulle försämrats. (Se SOU 2024:93 s. 597–600.)

Det är inte aktuellt att i fråga om kvalificerade säkerhetsärenden införa bestämmelser om en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemliga tvångsmedel enbart till en viss person om sådana bestämmelser inte också finns i rättegångsbalken, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Redan med hänsyn till den bedömning som gjorts i betänkandet (SOU 2024:93) lägger vi inte fram några sådana förslag. Om det i framtiden görs en annan bedömning i fråga om regleringen i rättegångsbalken och preventivlagen och motsvarande bestämmelser

i lagen om hemlig dataavläsning bör frågan om regleringen i fråga om kvalificerade säkerhetsärenden tas upp på nytt.

*Tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning*

I stället för en möjlighet att knyta vissa hemliga tvångsmedel till en person föreslår Utredningen om tvångsmedel mot underåriga en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid bl.a. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att besluta om tillfälliga tillstånd, om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att inhämta åklagares interimistiska beslut och vissa andra villkor är uppfyllda. (Se SOU 2024:93 s. 605–616.) Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Säkerhetspolisen har uppgett att det i kvalificerade säkerhetsärenden kan uppkomma motsvarande problematik som vid tvångsmedelsanvändning i brottsutredningar och enligt preventivlagen. Om en utlänning som omfattas av LSU skulle använda sig av de säkerhetsstrategier som är utbredda bland kriminella kan det leda till glapp i avlyssningen eller övervakningen. Motsvarande problem kan uppstå vid hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter. Enligt LSU finns det inte någon möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel i avvaktan på rättens prövning. Behovet av en möjlighet att kunna fatta snabba, tillfälliga beslut framstår därför som än mer påtagligt än i t.ex. en brottsutredning, där en sådan möjlighet finns. Vi föreslår därför att en sådan möjlighet ska införas i fråga om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter. Förutsättningarna bör i relevanta delar motsvara det som föreslås i betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93).

En första förutsättning bör vara att det är brådskande med ett nytt beslut. Detta bör uttryckas på så sätt att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 5 kap. 3 § LSU. Det bör också krävas att ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av tillstånd och fortfarande gäller. Vidare bör det krävas att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat telefonnummer,

en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det eller de som anges i domstolens tillstånd. I fråga om hemlig dataavläsning ska det finnas synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat avläsningsbart informationssystem än det som anges i tillståndet. Slutligen bör det krävas att det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

Möjligheten att fatta ett tillfälligt beslut bör tillkomma en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen. Det bör ankomma på Säkerhetspolisen att i sin arbetsordning eller i särskilda beslut ange vilka befattningshavare som ska vara behöriga att fatta sådana beslut.

När beslutet fattats bör samma ordning som i dag gäller för prövning av åklagares interimistiska beslut (se 27 kap. 21 a § rättegångsbalken, 17 § lagen om hemlig dataavläsning och 6 § preventivlagen). Bedömningen skiljer sig i detta avseende från det som föreslagits i betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa unga lagöverträdare (SOU 2024:93), där bl.a. snävare tidsgränser föreslås. Förslagen i den delen hänger dock samman med att det finns en åklagare som kan fatta ett interimistiskt beslut. I de kvalificerade säkerhetsärendena fattas det ett sådant mellanled. Vi föreslår således att befattningshavaren vid Säkerhetspolisen snarast möjligt skriftligt ska anmäla beslutet till rätten, dvs. Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva beslutet. Om beslutet har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten då finner att det saknats sådana skäl, bör de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden eller för någon annan som uppgifterna avser.

## 6.9 Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

**Förslag:** Den yttersta tidsgränsen för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning förlängs till fyra dygn.

Handlingar i utrustningen som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag ska inte få undersökas.

Det ska förtydligas att det är tillåtet att använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för genomsökning på distans.

**Bedömning:** Det är inte nödvändigt att införa en rätt till domstolsprövning av omhändertagandet.

### Skälen för förslagen och bedömningen

Om en polisman vid Säkerhetspolisen under en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. Om det krävs för sådana syften som avses i 5 kap. 3 § första stycket, får innehållet kopieras. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. Vi har i uppdrag att analysera förutsättningarna för, och lämna förslag på hur, tidsfristen för tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan förlängas.

#### *Närmare om regleringen*

Möjligheten att omhänderta kommunikationsutrustning och, om det krävs, kopiera dess innehåll infördes eftersom innehållet i sådan utrustning ansågs vara av stor betydelse bl.a. för att man skulle kunna klarlägga vilka kontakter en utlänning har eller inte har. Tvångsmedlet bedömdes kunna bidra till att Säkerhetspolisen får kännedom om utlänningen har kontakter med en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterad brottslighet eller som avslöjar om utlänningen medverkar i eller på annat sätt främjar allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Innehållet i den elektroniska kommu-

nikationsutrustningen ansågs också kunna bidra till att Säkerhetspolisen snabbt får information om akuta säkerhetshot. I andra fall kan uppgifterna, enligt uttalanden i propositionen, hjälpa till att undanröja misstankar om att utlänningen har sådana kontakter, om utrustningen inte visar några spår av det. (Se prop. 2021/22:131 s. 150.)

Regeringen konstaterade vid införandet att åtgärden innebär ett långtgående ingrepp i enskildas individers rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 3.6). Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig. Med hänvisning till den information som åtgärden skulle kunna ge tillgång till bedömdes det finnas tungt vägande sådana skäl för att införa en möjlighet att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning. Regeringen framhöll vidare att Säkerhetspolisen sedan tidigare hade en möjlighet att begära rättens tillstånd till mer ingripande tvångsmedel såsom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att den föreslagna regleringen om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning var proportionerlig. (Se prop. 2021/22:131 s. 150.)

Mot bakgrund av att syftet med åtgärden framför allt är att kontrollera utlänningens kontakter och att åtgärden innebär påtagliga begränsningar för utlänningen, ansågs det att den tid som Säkerhetspolisen får förfoga över den elektroniska kommunikationsutrustningen för undersökningen bör vara kort. Regeringen framhöll att undersökningen i många fall troligen kan göras snabbt på platsen för tvångsåtgärden. Det, konstaterade man samtidigt, förutsätter dock att utlänningen medverkar till att den elektroniska kommunikationsutrustningen kan undersökas, till exempel genom att uppge kod eller lösenord. Redan vid införandet menade Säkerhetspolisen att tiden i stället borde sättas till 96 timmar för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse. Eftersom det var fråga om ett nytt tvångsmedel, bedömde regeringen att det för närvarande inte fanns tillräckliga skäl för att utsträcka tiden i enlighet med Säkerhetspolisens önskemål. (Se prop. 2021/22:131 s. 151 och 152.)

*Annan reglering om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning*

Övriga bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning skiljer sig i viktiga avseenden från regleringen i LSU. Till skillnad från vad som gäller vid omhändertagande enligt LSU har åtgärden i annan reglering inte som syfte att tillföra information. Ett förekommande syfte för omhändertagande är att utredningen inte ska försvåras, t.ex. genom att den misstänkte använder utrustningen för att ta kontakt med medmisstänkta (se Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68 s. 73 och 74). En sådan möjlighet finns enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken i samband med förhör, och enligt 28 kap. 10 f § rättegångsbalken vid genomsökning på distans. Den sistnämnda bestämmelsen är på grund av hänvisningen i 5 kap. 3 § tredje stycket LSU tillämplig även när genomsökning på distans sker i ett kvalificerat säkerhetsärende enligt LSU. En liknande bestämmelse om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid genomsökning på distans har nyligen införts i preventivlagen, se 9 f § preventivlagen. Eftersom syftet med åtgärden inte är att inhämta information utan att undanröja kollusionsfara får utrustningen inte genomsökas. Liknande bestämmelser finns även i bl.a. lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott och lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Bestämmelser om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning finns även i bl.a. skollagen (2010:800). Tillåtna syften är att förebygga störningar i undervisningen eller kränkande fotografiering. Det är också tillåtet för en rektor att besluta att all sådan utrustning ska tas om hand under hela skoldagen. (5 kap. 4 b–d §§ skollagen). Det är fråga om kortvariga omhändertaganden. Någon möjlighet att undersöka innehållet ges inte.

I preventivlagen finns inte någon möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att undersöka den. I förarbetena konstaterar regeringen att preventiva tvångsmedel används utanför en förundersökning och att handlingarna i utrustningen därför får granskas och hanteras utan att det först beslutas om ett beslag. Det ansågs inte finnas något behov av regler om omhändertagande av utrustningen, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna ansåg sig normalt ha goda förutsättningar att undersöka elek-

tronisk kommunikationsutrustning på platsen för verkställigheten eller kopiera dess innehåll för att genomsöka innehållet vid en senare tidpunkt (se prop. 2023/24:117 s. 138).

I slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) föreslås att det ska införas en möjlighet i såväl utlänningslagen som LSU att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att klarlägga utlänningsens identitet. Enligt förslaget ska omhändertagandet få pågå så länge det finns skäl för det, dock längst i tre månader. Omhändertagandet ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Den yttersta tidsgränsen bör förlängas till fyra dygn*

Utgångspunkten är alltid att ett tvångsmedel ska pågå under så kort tid som möjligt och aldrig längre än som behövs för att syftet med åtgärden ska uppfyllas. Till skillnad från vad som gäller i fråga om andra bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning syftar möjligheten till denna åtgärd i LSU till att möjliggöra genomgång och analys av innehållet i utrustningen. Om det går att göra en sådan genomgång på plats ska det naturligtvis ske. I annat fall bör det många gånger vara möjligt att kopiera innehållet för en senare genomsökning (jfr prop. 2023/24:117 s. 138). Detta kan exempelvis vara nödvändigt om innehållet är omfattande eller genomsökningen behöver ske på ett främmande språk. Det kan dock förekomma att det inte är möjligt med vare sig genomsökning på platsen eller kopiering. Det handlar då framför allt om situationer där det är svårt att över huvud taget få tillgång till innehållet på grund av lösenordsskydd eller krav på biometrisk autentisering såsom fingeravtryck eller ansiktigenkänning. I avsnitt 6.10.3 lämnar vi med hänsyn till sådana svårigheter förslag om en möjlighet att vidta åtgärder för biometrisk autentisering. Även med beaktande av dessa förslag kan det dock finnas fall där Säkerhetspolisen behöver mer tid än de nu tillåtna 24 timmarna för att komma åt eller kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen kan det i vissa fall finnas behov av att låta ett omhändertagande pågå i tre eller högst fyra dygn. Säkerhetspolisen har därför framfört önskemålet att tidsfristen ska förlängas till fyra dygn, dvs. 96 timmar.

Frågan är om en sådan förlängning är befogad och i övrigt godtagbar. Enligt Säkerhetspolisen förväntas möjligheten till omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning få betydligt större betydelse till följd av förslagen om en möjlighet att tillgripa tvångsmedlet redan i ärendets inledningsskede. Åtgärden kan ha en avgörande betydelse för om Säkerhetspolisen får kännedom om exempelvis ett förestående attentat. Regleringens tungt vägande skyddsintressen och de potentiella konsekvenserna om undersökningen av utrustningen inte kan genomföras, talar starkt för att den yttersta tidsgränsen bör vara så pass generös att den inte kan hindra en angelägen undersökning eller kopiering av utrustningens innehåll.

Det anförda talar för den förlängning som Säkerhetspolisen har begärt. Till saken hör även att våra förslag i avsnitt 6.6.4 och 6.6.5 sammantaget kan förväntas leda till att omhändertagandet oftast sker i utredningens inledningsskede och medan utlännningen är tagen i förvar. I ett sådant fall har utlännningen normalt inte tillgång till sin elektroniska kommunikationsutrustning under alla förhållanden. Detta innebär att olägenheten för den enskilde i allmänhet i praktiken blir mindre än om åtgärden, som i dagsläget, kan vidtas först när det fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd och utlännningen är på fri fot.

Man kan även överväga en ännu mer omfattande förlängning av tidsfristen. För detta talar förslagen i betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80), som vi kort redogjort för i det föregående. Om förslagen genomförs talar praktiska skäl för att bestämmelserna synkroniseras, eftersom det i så fall kan förväntas bli vanligt att omhändertagande av utrustningen sker på båda grunderna samtidigt. Detta skulle innebära en yttersta tidsfrist på tre månader. Med hänsyn till det som Säkerhetspolisen har anført om behovet av förlängd tid anser vi dock inte att det går att motivera en så omfattande förlängning. Vidare ser vi att utlännningens offentliga biträde kan ha behov av en möjlighet att ta del av innehållet i den elektroniska utrustningen under förberedelserna för handläggningen hos Migrationsverket. För att säkerställa att det finns en sådan möjlighet skulle man behöva utforma regler om partsinsyn. Mot bakgrund av att det inte framkommit något behov av en så lång tidsfrist som den andra utredningen föreslagit framstår det inte som motiverat.

Sammantaget anser vi att regleringen bör ändras på så sätt att den yttersta tidsfristen bestäms till fyra dygn.

*Det behöver inte införas en rätt till domstolsprövning*

Genom att omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning endast får ske i samband med tvångsåtgärder som avses i 5 kap. 3 § LSU garanteras att åtgärden endast kan vidtas när förutsättningarna för t.ex. husrannsakan är uppfyllda. Detta innebär en begränsning av tillämpningsområdet. Om en kopia görs av innehållet i utrustningen, ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 §). Därigenom finns ett skydd mot att integritetskänsliga uppgifter i kopior sparas längre än vad som är nödvändigt.

De nuvarande bestämmelserna ger inte den enskilde någon möjlighet till rättslig överprövning av omhändertagandet. Som nämnts i avsnitt 3.6.2 ska var och en, vars i Europakonventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13 i konventionen). Det torde vara fråga om en sådan inskränkning i den enskildes rätt att använda sin egendom att den enskilde, med hänsyn till artikel 6.1 i Europakonventionen, som regel borde kunna få frågan om egendomens omhändertagande prövad av domstol (jfr Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, SOU 1995:47 s. 488 och Tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafiknykterhetsbrott, prop. 2003/04:159 s. 17). Ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning är alltså en sådan inskränkning av den enskildes rätt till egendom att åtgärden i princip bör kunna bli föremål för domstolsprövning. Vid bestämmelsens införande ansågs en rätt till domstolsprövning dock inte fylla någon praktisk funktion med tanke främst på åtgärdens kortvarighet (se prop. 2021/22:131 s. 203). Regeringen hänvisade också till att tvångsmedelsanvändningen enligt den nya lagen skulle vara underställd tillsyn av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän som har rätt att i sin tillsyn få full insyn i verksamheten. Vidare infördes en bestämmelse som innebär att Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel omfattas av Säkerhets- och integritetsnämndens tillsyn. Någon rätt till överklagande finns inte heller vid andra tillfälliga omhändertaganden av elektronisk kommunikationsutrustning. Även dessa är mycket kortvariga, varför en möjlighet till domstolsprövning har ansetts sakna praktisk betydelse (se bl.a. prop. 2015/16:68 s. 74). Det har ansetts tillräckligt

att det finns en möjlighet för den som drabbats av åtgärden att begära skadestånd av staten.

Den föreslagna förlängningen av tidsfristen är så pass kort att det inte heller i fortsättningen framstår som meningsfullt med en rätt till domstolsprövning. Det framstår inte som rimligt att kräva att det sker en domstolsprövning med större skyndsamhet än vad som gäller i fråga om beslag. Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande ska rätten så snart som möjligt efter att begäran om rättens prövning kommit in och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom fyra dagar hålla beslagsförhandling (27 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Den förlängda tidsfristen bör alltså inte föranleda att det införs regler om rätt till domstolsprövning.

#### *Handlingar som omfattas av beslagsförbud ska inte få undersökas*

Enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får vissa handlingar inte tas i beslag. En sådan handling får inte heller kopieras (27 kap. 17 a § andra stycket rättegångsbalken). Av beslagsförbudet följer att en husrannsakan inte heller får göras i syfte att man ska eftersöka handlingar som omfattas av beslagsförbud. På motsvarande sätt får en genomsökning på distans inte avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Om det vid en genomsökning på distans kommer fram sådana uppgifter ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter (28 kap. 10 c § rättegångsbalken).

I nuläget finns inte några regler motsvarande beslagsförbudet i LSU. Däremot är rättegångsbalkens regler om bl.a. genomsökning på distans tillämpliga genom hänvisning. Detta gäller dock inte i fråga om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. I betänkandet *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslås dock att handlingar i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertas i identifieringssyfte inte får undersökas om de omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § (se s. 413–415). Vidare föreslår vi i avsnitt 6.10.2 att en handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken inte heller ska få kopieras samt att det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling

i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. I konsekvens med dessa förslag, föreslår vi att det även vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i kartläggande syfte ska vara förbjudet att undersöka en sådan handling i den elektroniska kommunikationsutrustningen som omfattas av beslagsförbud. Förslaget innebär ett stärkt skydd för den enskilde.

*Det bör förtydligas att utrustningen får användas i syfte att genomföra en genomsökning på distans*

Det har nyligen införts en möjlighet att i kvalificerade säkerhetsärenden använda tvångsmedlet genomsökning på distans, som regleras i 28 kap. 10 c § rättegångsbalken. Avsikten torde ha varit att kommunikationsutrustning som påträffas vid en husrannsakan ska kunna användas för en sådan genomsökning. Saken kommenteras dock inte närmare i förarbetena. Det bör förtydligas att det är tillåtet att använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för genomsökning på distans.

## **6.10 Verkställighetsåtgärder i LSU**

### **6.10.1 Utgångspunkter**

För att tvångsmedelsbeslut ska vara verkningsfulla krävs ibland att särskilda åtgärder vidtas, exempelvis kopiering av handlingar eller att myndigheterna, utan att det är fråga om en husrannsakan, bereder sig tillträde till ett utrymme som annars är skyddat från intrång. Ett antal sådana s.k. verkställighetsåtgärder har nyligen setts över av lagstiftaren vilket lett till flera tillägg och ändringar i rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 juni 2022 (se prop. 2021/22:119). I samband med den nyligen införda utökningen av den preventiva tvångsmedelskatalogen gjordes även en översyn av särskilda åtgärder vid verkställighet av de preventiva tvångsmedlen (se prop. 2023/24:117 s. 136–142). Översynen ledde till införande av bestämmelser om ett reglerat förfarande för kopiering av handlingar som påträffas vid postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker med stöd av preventivlagen. Samtidigt gjordes vissa ändringar i LSU:s bestämmelser om kopiering av handlingar. Det finns

dock anledning att mer samlat överväga om kopieringsregleringen i LSU bör utökas eller ändras i något avseende. Överväganden om detta finns i avsnitt 6.10.2.

Översynen av verkställighetsåtgärder i preventivlagen resulterade även i nya bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk utrustning, kroppsvisitation och biometrisk autentisering. Bestämmelserna, som motsvarar bestämmelser om verkställighetsåtgärder i rättegångsbalken, går i korthet ut på följande.

- Om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som är närvarande vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta utrustningen. (9 f §.)
- Om den som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid tvångsmedelsanvändningen ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att verkställigheten annars försvåras. Någon annan än den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman eller tulltjänsteman. Rättegångsbalkens regler ska tillämpas i fråga om verkställigheten av en kroppsvisitation. (9 e §.)
- Om det finns anledning att anta att någon kan öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman eller tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman eller tulltjänsteman få genomföra autentiseringen. (9 g §.)

Bestämmelser om skyldighet att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning vid genomsökning på distans och möjlighet att göra kroppsvisitation för att möjliggöra omhändertagandet finns i 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, som genom hänvisning är tillämplig när åtgärden görs med stöd av LSU. Första styckets bestämmelse om omhändertagande av utrustningen torde kunna tillämpas

vid åtgärder enligt LSU. Bestämmelsen i andra stycket om kroppsvisitation förutsätter dock att det är fråga om en förundersökning om brott för vilket det är föreskrivet fängelse. Det bör övervägas om det därför behövs en bestämmelse i LSU om kroppsvisitation vid genomsökning på distans. I samband med dessa överväganden bör det även övervägas om det, i likhet med preventivlagen, bör finnas bestämmelser om kroppsvisitation i syfte att underlätta en husrannsakan eller undersökning på annat ställe. Våra överväganden om kroppsvisitation finns i avsnitt 6.10.4.

Samma sak gäller i fråga om biometrisk autentisering. Bestämmelsen om denna verkställighetsåtgärd finns i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken. 5 kap. 3 § LSU, där husrannsakan, genomsökning på distans och – enligt vårt förslag – undersökning på annat ställe, finns hänvisar dock endast till 28 kap. rättegångsbalken. Det är därför inte uppenbart att rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering i samband med dessa tvångsmedel är tillämplig. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 6.10.3. Där överväger vi även om det bör införas bestämmelser om biometrisk autentisering i samband med omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 5 kap. 4 § LSU.

## 6.10.2 Utökade regler om kopiering

**Förslag:** Om en handling påträffas vid postkontroll eller undersökning på annat ställe ska handlingen få kopieras om det krävs för ett sådant ändamål som kan läggas till grund för ett beslut om tvångsmedlet. Samma regler ska gälla i fråga om sådana kopior som beträffande kopior som framställts vid husrannsakan eller genomsökning på distans.

Den som har rätt att verkställa ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll ska få besluta om att en handling ska kopieras.

En handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken ska inte heller få kopieras. Det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet.

## Skälen för förslagen

### *Möjligheten att kopiera handlingar vid undersökning på annat ställe och postkontroll bör regleras i lag*

I samband med att elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas tillfälligt enligt LSU får innehållet i utrustningen kopieras. Kopiering får dock bara ske om det krävs för ett sådant ändamål som tvångsmedel enligt LSU får användas för, dvs. för att klarlägga utlämningsens kopplingar till en terroristgrupp respektive terroristbrottslighet, eller andra allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet (5 kap. 4 § andra stycket och 3 § första stycket LSU). När LSU infördes ansågs det av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att förutsättningarna för att kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen framgick av lag (se prop. 2021/22:131 s. 152). Genom ändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 gäller kopieringsbestämmelserna även i fråga om handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans (se prop. 2023/24:117). Samtidigt infördes i preventivlagen en reglering om kopiering av handlingar som skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet och som påträffas vid en sådan postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker med stöd av preventivlagen. De nya bestämmelserna i preventivlagen bygger i stor utsträckning på rättegångsbalkens förfarande för kopiering av handlingar.

Vi föreslår i avsnitt 6.7.2 att tvångsmedelskatalogen i LSU ska utvidgas till att omfatta även undersökning på annat ställe. Vid en sådan undersökning kan det påträffas handlingar som man behöver kopiera. Samma skäl som tidigare anförts för att reglera kopieringsförfarandet i rättegångsbalken, preventivlagen och LSU gör sig gällande även beträffande den kopiering som kan ske i samband med en undersökning på annat ställe enligt LSU. Reglerna bör därför gälla även för undersökning på annat ställe.

Ett behov av att kopiera handlingar kan i vissa fall uppstå även vid postkontroll enligt LSU. Det kan till exempel bero på att brevet är skrivet på ett språk som granskaren inte behärskar. Det kan också behövas särskild expertis för att avgöra vilken innebörd och betydelse som vissa handlingar har. I sådana fall kan frågan om kopiering av innehållet aktualiseras, för att försändelsen ska kunna återlämnas till befodringsföretaget för vidare befordran (se prop. 2021/22:131). I propositionen till nuvarande LSU finns inga överväganden i frågan

om kopieringsförfarandet vid postkontroll bör regleras på motsvarande sätt som kopiering av innehållet i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning. Frågan diskuterades däremot i det bakomliggande betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (se SOU 2020:16 s. 432 och 435). Vid den tidpunkten förelåg endast Beslagsutredningens förslag till reglering av kopiering (Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100). Dessa förslag gick ut på att kopiering skulle vara ett eget tvångsmedel, vilket inte är den lösning som lagstiftaren senare valde i rättegångsbalken. Utredningen menade att en sådan reglering som Beslagsutredningen föreslog inte skulle innebära någon förbättring från integritetssynpunkt men däremot medföra onödigt merarbete för Säkerhetspolisen. Att Säkerhetspolisen kopierar en försändelse i syfte att den ska kunna vidarebefordras så snabbt som möjligt ansågs gagna både utläningen och eventuella andra adressater. Om det skulle visa sig att försändelsen inte är av intresse ansåg utredningen att kopian bör förstöras så snart den hunnits granskas. Det ansågs viktigt att från integritetssynpunkt att sådana kopior kan förstöras omgående, utan något särskilt beslut eller någon särskild dokumentation. Utredningen anförde att om kopian skulle behövas för t.ex. en brottsutredning så får den i stället hanteras enligt de regler som gäller i förundersökning.

Frågan om kopiering vid postkontroll enligt LSU bör regleras övervägdes inte i samband med att man utvidgade kopieringsbestämmelserna till att omfatta handlingar som påträffas vid husrannsakan eller genomsökning på distans enligt lagen. I det betänkande som låg till grund för förslagen konstateras dock att regleringen om kopiering i LSU är mindre omfattande än vad som föreslogs i fråga om preventivlagen, men att någon mer omfattande översyn av regleringen inte omfattades av utredningens uppdrag (se Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2, SOU 2023:60 s. 504). Med hänsyn till att frågan numera reglerats i preventivlagen och till att övervägandena i 2020 års betänkande tar sikte på en annan sorts kopieringsreglering än den som sedermera infördes anser vi att det finns skäl att ta upp frågan på nytt.

Vi anser att samma skäl som tidigare anförts för att reglera kopieringsförfarandet vid postkontroll i preventivlagen och vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, husrannsakan och genomsökning på distans i LSU gör sig gällande även beträff-

fande den kopiering som kan ske i samband med postkontroll enligt LSU. Reglerna bör därför gälla även för sådan postkontroll. Detta innebär att kopiering bör vara tillåten under samma förutsättningar som kopiering i övriga fall.

Regleringen innebär vidare att de kopior som har gjorts ska förstöras när de inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 § LSU). Den bestämmelsen tillgodoser enskildas intressen av att kopior från tvångsmedelsanvändning enligt lagen inte bevaras i onödan. Motsvarande regel bör införas i 5 kap. 21 § som handlar om granskning av försändelser som omfattas av ett tillstånd till postkontroll.

Det förfarande för kopiering av handlingar som föreskrivs i LSU bör gälla även för undersökning på annat ställe och postkontroll.

#### *Det bör införas regler om vem som får besluta om kopiering*

I en förundersökning är det den som med laga rätt verkställer ett beslut, en husrannsakan eller en genomsökning på distans som får fatta beslut om att en handling ska kopieras (27 kap. 17 b § rättegångsbalken). En sådan ordning har bedömts lämplig eftersom kopieringen endast ses som en åtgärd för att verkställa ett beslut om tvångsmedelsanvändning (se prop. 2021/22:119 s. 118). Motsvarande ordning har införts i preventivlagen. Det innebär att det är den som enligt den lagen har rätt att verkställa en husrannsakan, en undersökning på annat ställe eller en genomsökning på distans, eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll, som får besluta om att en handling ska kopieras. Någon motsvarighet till dessa regler finns inte i LSU. Frågan berörs inte uttryckligen i förarbetena (se dock uttalandena i SOU 2023:60 s. 504 om att kopieringsregleringen i LSU är mindre omfattande än övrig reglering). Vi anser dock att de skäl som anförts för att införa sådana regler i annan lagstiftning gör sig gällande även i LSU. Bestämmelser om vem som är behörig att besluta om kopiering bör därför införas. Dessa bör ha samma innehåll som motsvarande regler enligt preventivlagen. Med andra ord bör det föreskrivas att den som har rätt att verkställa ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett tillstånd till postkontroll får besluta

att en handling ska kopieras. Vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning bör beslutet om kopiering få fattas av den som får fatta ett beslut om omhändertagande.

*Det bör vara förbjudet att kopiera handlingar i vissa fall*

Kopieringsreglerna i rättegångsbalken innehåller ett särskilt förbud mot att kopiera vissa handlingar. Förbudet innebär att handlingar som inte får tas i beslag inte heller får kopieras (27 kap. 17 a § andra stycket rättegångsbalken). Beslagsförbudet är tänkt att skydda viss slags privilegierad information, t.ex. korrespondens mellan en advokat och hans eller hennes klient. Kopieringsförbudet har ansetts nödvändigt för att reglerna om beslagsförbud ska få fullt genomslag (se prop. 2021/22:119 s. 116). Vid införandet av kopieringsregler i preventivlagen ansåg regeringen att dessa intressen gör sig gällande även när handlingar behöver kopieras vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 138). Motsvarande bestämmelser infördes därför i preventivlagen. I samma lagstiftningsärende lades genomsökning av distans till i LSU:s tvångsmedelskatalog. Vid detta tvångsmedel slår reglerna om beslags- och kopieringsförbud igenom på det sättet att genomsökningen inte får avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § hindrar beslag (28 kap. 10 c § rättegångsbalken). Om det kommer fram sådana uppgifter ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den delen. Vidare framgår det av 27 kap. 17 a § att en handling som påträffas vid en genomsökning på distans inte får kopieras om den omfattas av beslagsförbud. Det är vidare värt att notera att rättegångsbalkens bestämmelser i 27 kap. 22 och 22 a §§ gäller även vid användning av hemliga tvångsmedel enligt LSU. Bestämmelserna innebär bl.a. att det inte är tillåtet att avlyssna kommunikation där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sägs eller kommer fram. De innebär även att vissa platser – däribland medieredaktioner och advokatkontor – inte får bli föremål för hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning.

Det framstår mot denna bakgrund som otillfredsställande och inte helt konsekvent att kopieringsförbudsreglerna inte gäller i fråga om kopiering av handlingar som sker vid en husrannsakan eller vid kopiering av innehållet i en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU. Behovet av skydd för viss privilegierad

information är enligt vår mening detsamma i kvalificerade säkerhetsärenden som i andra fall. Det som nu sagts gäller även kopiering i samband med undersökning på annat ställe. Det bör därför föreskrivas att en handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken inte ska få kopieras.

### *Granskning, bevarande och förstörande av kopior*

Genom att kopiera handlingar kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till material som i integritetshänseende liknar det som myndigheterna får del av genom att använda hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen. Materialet omfattas av särskilda regler för granskning, bevarande och förstörande (5 kap. 21 och 22 §§ LSU). Samma typ av integritetsintressen gör sig gällande när myndigheterna hanterar kopior av handlingar som tagits vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som vid hanteringen av annat material från tvångsmedel enligt LSU. I förarbetena till de nya kopieringsreglerna i preventivlagen bedömde regeringen att kopiorna därför borde omfattas av ett integritetsskydd som är likvärdigt det som gäller för annat material som hämtats in med stöd av preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 138).

Det framgår av 6 kap. 10 § LSU att beslut enligt lagen ska vara skriftliga. Av det följer att kopieringsbeslutet ska vara skriftligt. Något särskilt krav på att dokumentera beslut om kopiering behöver därför inte införas i LSU (jfr prop. 2021/22:119 s. 97 och 118).

I 5 kap. 22 § LSU finns en bestämmelse om förstöring av kopior. Vi bedömer att bestämmelsen är ändamålsenlig och tillräcklig förutom när det gäller kopior som omfattas av beslagsförbudet. Rättegångsbalken och numera även preventivlagen innehåller en särskild bestämmelse om att en kopia av en handling som omfattas av beslagsförbudet ska förstöras omedelbart (27 kap. 17 d § rättegångsbalken och 14 § andra stycket preventivlagen). Motsvarande reglering bör införas i LSU.

### 6.10.3 Åtgärder för biometrisk autentisering

**Förslag:** Rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering under en förundersökning ska göras tillämplig i fråga om husrannsakan och genomsökning på distans enligt LSU.

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits för undersökning, ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen medverka till detta, om undersökningen av kommunikationsutrustningen annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman vid Säkerhetspolisen få genomföra autentiseringen.

#### Skälen för förslagen

##### *Biometrisk autentisering*

Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (se prop. 2021/22:119 s. 173). I en förundersökning får biometrisk autentisering användas om det finns anledning att anta att någon på så sätt kan öppna ett avläsningsbart informationssystem och en genomsökning av ett beslagttaget föremål, en husrannsakan eller genomsökning på distans annars försvåras. Personen är skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till åtgärden och om han eller hon vägrar, får en polisman genomföra autentiseringen (27 kap. 17 f § rättegångsbalken). Sedan den 1 september 2024 finns motsvarande möjlighet att vidta åtgärder för biometrisk autentisering vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Vid införandet anförde regeringen att det på samma sätt som i en förundersökning kan finnas behov av att i samband med en husrannsakan eller genomsökning på distans som görs i preventivt syfte kan finnas behov av att undersöka avläsningsbara informationssystem som påträffas i samband med verkställigheten. Regeringen anförde att biometrisk autentisering är ett effektivt sätt att skaffa sig tillgång till innehållet i sådan elektronisk kommunikationsutrustning (se prop. 2023/24:117 s. 142).

*Biometrisk autentisering bör vara möjligt vid husrannsakan eller genomsökning på distans*

Som anförts i 6.10.1 står det inte klart att biometrisk autentisering kan användas för att underlätta en husrannsakan eller genomsökning på distans enligt LSU. De verkställighetsåtgärder som regleras i 28 kap. rättegångsbalken är dock tillgängliga. Redan detta gör att regleringen framstår som något inkonsekvent. Vidare anser vi att samma skäl gör sig gällande vid husrannsakan och genomsökning på distans enligt LSU som när åtgärderna vidtas i en förundersökning eller i preventivt syfte. Rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering bör därför vara tillämplig. Detta kan åstadkommas genom en hänvisning i 5 kap. 3 § LSU till bestämmelsen i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken.

*Biometrisk autentisering bör vara möjligt vid tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning*

När det gäller biometrisk autentisering i syfte att underlätta en genomsökning av kommunikationsutrustning som omhändertagits enligt 5 kap. 4 § LSU kan följande anföras.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att det har blivit allt vanligare att elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel mobiltelefoner, innehåller biometriska spärrar. En biometrisk spärr används som ett alternativ eller komplement till traditionella lösenordsspärrar och kan endast öppnas med hjälp av biometrisk autentisering. Syftet med tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU är att utrustningen ska kunna sökas igenom. Som utvecklats i avsnitt 6.9 kan informationen i utrustningen vara av stor betydelse när det gäller att förebygga och förhindra terrorbrott och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. En möjlighet att komma förbi biometriska spärrar kan vara en förutsättning för att informationen ska bli tillgänglig för Säkerhetspolisen. Detta talar starkt för att verkställighetsåtgärden biometrisk autentisering ska vara tillgänglig även vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU.

En möjlighet till att tvinga fram biometrisk autentisering kan innebära ett kroppsligt ingrepp för enskilda. Enligt 2 kap. 6 § första meningen regeringsformen är var och en gentemot det allmänna

skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen). Ett sådant ändamål är skyddet för nationell säkerhet. Den lag där tvångsåtgärder tillåts ska vara tydlig och förutsebar och måste ha ett legitimt syfte. Ingreppet måste dessutom vägas mot behovet av åtgärden och vara proportionerligt. Ju allvarligare ingrepp desto starkare bör behovet vara.

Behovet av en möjlighet att bryta biometriska spärrar med hjälp av biometrisk autentisering är enligt vår bedömning lika stort i samband med undersökning av en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning som vid husrannsakan eller genomsökning på distans. De intressen som lagstiftningen om kvalificerade säkerhetsärenden skyddar väger mycket tungt. Avsaknaden av en möjlighet att kunna öppna biometriska spärrar innebär en risk för att undersökningen av omhändertagen kommunikationsutrustning inte kan verkställas på ett effektivt sätt. Förekomsten av biometriska spärrar kan försvåra eller till och med förhindra undersökningen. Så är fallet om det inte är möjligt att öppna ett informationssystem med hjälp av tekniska hjälpmedel, till exempel sådana som kringgår eller bryter spärrar, eller om användningen av tekniska hjälpmedel är alltför resurskrävande eller leder till en sådan tidsutdräkt att ändamålet med åtgärden går förlorat. Detta kan få en betydande negativ inverkan på Säkerhetspolisens möjligheter förhindra terroråd och allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Det är därför angeläget att det finns tillvägagångssätt som Säkerhetspolisen kan använda sig av för att öppna dessa spärrar.

Sammantaget anser vi att nyttan och behovet av att kunna använda biometrisk autentisering för att förebygga och förhindra terroråd och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet överväger det förhållandevis begränsade ingrepp som åtgärden kan innebära för enskilda. Vidare bedöms det proportionerligt med en möjlighet att använda biometrisk autentisering. En möjlighet att låsa upp biometriska spärrar genom biometrisk autentisering bör därför införas.

Enligt rättegångsbalkens och preventivlagens regler gäller skyldigheten att medverka till biometrisk autentisering och den korresponderade möjligheten för en polisman att genomföra autentiseringen, om det finns anledning att anta att personen i fråga har möjlighet att öppna det avläsningsbara informationssystemet genom bio-

metrisk autentisering. Skyldigheten gäller alltså inte bara den brottsmisstänkta personen utan även andra som det finns anledning anta kan öppna informationssystemet. Enligt 5 kap. 3 § LSU får endast utlänningen själv utsättas för en husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Vidare får omhändertagande av kommunikationsutrustning endast ske vid sådana åtgärder. Detta hindrar inte att man vid framför allt en husrannsakan hittar en kommunikationsutrustning som tillhör eller påstås tillhöra någon annan. Enligt bestämmelsens ordalydelse får även sådan elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas, förutsatt att det är proportionerligt (5 kap. 4 § och 1 kap. 8 § LSU). I praktiken kan det vara mer sällan det är motiverat att omhänderta sådan utrustning men man kan tänka sig sådana situationer, främst när det påträffas utrustning som inte säkert kan knytas till en viss innehavare. Enbart en invändning från utlänningen om att en kommunikationsutrustning inte tillhör honom eller henne är inte alltid tillräcklig för att man ska kunna vara säker på att så är fallet. Det kan vara nödvändigt att få tillgång till innehållet i utrustningen för att kunna klarlägga hur det förhåller sig med den saken.

Med hänsyn till de skyddsintressen som lagstiftningen har, och till de allvarliga konsekvenser som kan bli följden av att Säkerhetspolisen inte får kännedom om exempelvis planerade terrordåd, anser vi nödvändigt att biometrisk autentisering kan användas för öppna biometriska spärrar även i den situationen att det påstås att utrustningen tillhör någon annan. Kretsen som ska omfattas av skyldigheten att medverka till biometrisk autentisering bör därför inte vara snävare än möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Som alltid måste dock krävas att åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet. Proportionalitetsprincipen ska beaktas självant av den som genomför autentiseringen och innebär att autentiseringen i fråga om till exempel art, styrka och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Vidare följer det av behovs- och ändamålsprinciperna att åtgärden endast får användas för de syften som slås fast i lagstiftningen och om det finns ett påtagligt behov av den och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel.

I likhet med vad som gäller enligt rättegångsbalken och preventivlagen bör regleringen vara teknikneutral. I annat fall finns det en risk för att den snabbt blir föråldrad och svår att tillämpa (jfr prop. 2021/

22:119 s. 148). En annan sak är att vissa metoder, t.ex. röstigenkänning, kräver frivilligt medverkande av den det rör.

Inget hindrar att tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning görs från någon som inte fyllt 18 år, i de sällsynta fall lagen tillämpas mot en sådan person. Dock måste, som alltid, särskilda överväganden göras vid proportionalitetsbedömningen med hänsyn till att den som utsätts är ett barn. Samma sak bör gälla i fråga om biometrisk autentisering.

Bestämmelserna om biometrisk autentisering i LSU bör så långt som möjligt byggas upp på samma sätt som regleringen i rättegångsbalken och preventivlagen. Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna en elektronisk kommunikationsutrustning som tillfälligt omhändertagits, bör han eller hon alltså vara skyldig att medverka till detta på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen. Om personen vägrar medverka bör en polisman vid Säkerhetspolisen kunna genomföra åtgärden. Vi kan inte se något behov av någon särskild regel om våldsanvändning vid åtgärden. Polislagens bestämmelser om en polismanns befogenheter omfattar nämligen polismän vid Säkerhetspolisen. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 polislagen är därför tillämplig.

#### 6.10.4 Utökade möjligheter till kroppsvisitation

**Förslag:** Om utlänningen närvarar vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker i kartläggande syfte, ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras. Någon annan än utlänningen som närvarar vid åtgärden ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman vid Säkerhetspolisen. I fråga om verkställigheten ska i övrigt 28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

## Skälen för förslaget

I propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott gjordes bedömningen att det finns ett behov av kroppsvisitation för att kunna verkställa en beslutad husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som utförs i preventivt syfte (se prop. 2023/24:117 s. 140 och 141). Därför infördes en möjlighet att kroppsvisitera den som är närvarande vid en preventiv husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, om det kan antas att åtgärden annars försvåras (9 e § preventivlagen). Någon annan än den som åtgärden riktas mot får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta åtgärden annars försvåras. Bestämmelsen som infördes handlar bl.a. om att man ska kunna undersöka även den egendom som någon av de personer som är närvarande vid åtgärden har med sig. I propositionen anförs att motsatt ordning skulle innebära att egendom som eftersöks skulle kunna fredas genom att någon av de närvarande stoppar egendomen i sin väska eller en ficka. Trots att egendomen då finns i ett utrymme som omfattas av tillståndet till husrannsakan och får undersökas skulle den i så fall skyddas från undersökning. Behovet ansågs omfatta både kroppsvisitationer som utförs för att kunna verkställa ett tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning, som kan användas för att försvåra en genomsökning på distans, och kroppsvisitationer som i övrigt bedöms nödvändiga för att tvångsmedelsanvändningen ska kunna verkställas. Gemensamt för de kroppsvisitationer som kan vidtas med stöd av bestämmelserna är att de syftar till att verkställa annan tvångsmedelsanvändning. Vid verkställigheten gäller rättegångsbalkens regler om verkställighet av kroppsvisitation.

Enligt LSU får kroppsvisitation vidtas i två olika situationer. För att möjliggöra verkställighet av utvisningen får kroppsvisitation göras i syfte att leta efter pass och andra identitetshandlingar eller elektronisk kommunikationsutrustning (5 kap. 27 § LSU). Bestämmelsen saknar betydelse i detta sammanhang. Utlänningen får vidare ut sättas för kroppsvisitation i de klarläggande syften anges i 5 kap. 3 § LSU. När det gäller verkställigheten är rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation tillämpliga. I övrigt kan rättegångsbalkens bestämmelse om kroppsvisitation däremot inte anses tillämpliga, eftersom ordalydelsen begränsar tillämpningen till förundersökningar

om brott av en viss svårhetsgrad (jfr 28 kap. 10 f § andra stycket och 11 § första och andra stycket rättegångsbalken). Detta innebär bl.a. att kroppsvisitation inte bedöms kunna ske i syfte att man ska kunna omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att försvåra en genomsökning på distans (jfr 28 kap. 10 f § första stycket). Det finns inte heller någon bestämmelse om kroppsvisitation i de andra syften som bestämmelsen i 9 e § preventivlagen handlar om. Säkerhetspolisen har anfört att behovet av en sådan möjlighet är detsamma som när tvångsmedlen används i preventivt syfte. Vi instämmer i denna bedömning. Det skulle möjligen kunna hävdas att kroppsvisitation av utlänningen i de nu angivna situationerna kan ske redan med stöd av 5 kap. 3 §, eftersom åtgärden har samma syfte som den pågående husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Det är dock inte uppenbart att det förhåller sig så. Eftersom det är fråga om tvångsmedel som innebär ett ingrepp i den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet, bör regleringen vara tydlig och otvetydig. Vidare kan 5 kap. 3 § enbart åberopas för åtgärder som riktas mot utlänningen själv, medan kroppsvisitation enligt 9 e § preventivlagen kan riktas även mot andra personer som är närvarande. Vi anser att det finns behov även av en sådan möjlighet, eftersom det annars är möjligt för t.ex. en närstående att på sin person gömma undan föremål som Säkerhetspolisen letar efter.

Övervägande skäl talar enligt vår mening för att en bestämmelse som motsvarar 9 e § preventivlagen bör införas. Bestämmelsen bör vara tillämplig när husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans sker med stöd av 5 kap. 3 § LSU. När kroppsvisitationen görs på utlänningen bör det krävas att det kan antas att åtgärden annars försvåras. Det kan t.ex. handla om att en utlänning som närvarar vid en husrannsakan placerar föremål som ska undersökas i sina kläder eller i en väska som han eller hon håller i. Ett annat exempel är att en utlänning som närvarar vid en genomsökning på distans har tillgång till elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att försvåra verkställigheten av genomsökningen och denna utrustning därför ska omhändertas enligt 28 kap. 10 f § första stycket rättegångsbalken. Ett sådant försvårande kan exempelvis bestå i att personen använder en telefon för att ändra eller radera handlingar som lagras i ett informationssystem som den verkställande myndigheten samtidigt genomsöker med hjälp

av annan utrustning. Försvärandet kan också bestå i att personen använder telefonen för att ändra lösenord och därmed förhindrar myndigheternas åtkomst till materialet (jfr prop. 2023/24:117 s. 191).

I likhet med vad som gäller enligt preventivlagen bör högre krav ställas för att någon annan som är närvarande vid åtgärden ska få utsättas för kroppsvisitation. Det bör då krävas att det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras. Detta krav innebär att kroppsvisitation av någon annan än utlänningen får göras endast i undantagsfall (jfr prop. 2023/24:117 s. 191).

Eftersom det är fråga om en åtgärd där beslutet behöver kunna fattas under verkställigheten bör beslutet få fattas av en polisman vid Säkerhetspolisen.

Rättegångsbalken innehåller regler om hur en kroppsvisitation får verkställas. Reglerna innebär bl.a. att verkställigheten av en kroppsvisitation i vissa fall ska ske inomhus i ett avskilt rum och att den som ska utsättas för en kroppsvisitation får hållas kvar för detta ändamål under en viss tid (28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena rättegångsbalken). Bestämmelsen ska tillämpas när en kroppsvisitation beslutas med stöd av 5 kap. 3 § LSU. Samma intressen och behov gör sig gällande i de nu aktuella fallen. Rättegångsbalkens regler om verkställighet av kroppsvisitation bör därför tillämpas.

## 6.11 Användning av tvångsmedel mot underåriga

**Bedömning:** Bestämmelserna om tvångsmedel i LSU omfattar även barn, inklusive barn som inte har fyllt 15 år. Något ytterligare lagstöd är inte nödvändigt. Den nuvarande regleringen är proportionerlig och förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Några lagändringar bedöms inte vara nödvändiga.

## Skälen för bedömningen

### *Frågorna*

Vi har i uppdrag att analysera rättsläget när det gäller användning av hemliga tvångsmedel mot en utlänning som inte har fyllt 15 år och ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska få användas i dessa fall. Vi bedömer att det finns anledning att ta ett något bredare grepp om frågan och även överväga vad som gäller i fråga om användning av öppna tvångsmedel enligt LSU mot en utlänning som inte har fyllt 15 år. Det finns också anledning till överväganden mer generellt om tvångsmedelsanvändning mot underåriga enligt LSU och lagen om hemlig dataavläsning.

### *Användning av straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta i åldrarna 15–17 år*

Bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel är generellt utformade men utgår från att gärningsmannen är 15 år. Det följer av att det är först då som gärningsmannen är straffmyndig och kan dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). Utgångspunkten är alltså att straffprocessuella tvångsmedel får användas mot barn i åldern 15–17 år på samma sätt som mot vuxna, om inga särregler finns. Vid användning av tvångsmedel mot barn följer det dock redan av proportionalitetsprincipen att det särskilt ska beaktas hur tvångsmedlet kan komma att drabba barnet och att särskilda hänsyn kan behöva tas. Dessutom ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid alla beslut om tvångsmedel mot underåriga. För barn som har fyllt 15 men inte 18 år och som misstänks för brott finns regler som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel huvudsakligen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL<sup>1</sup>. Vissa särregler finns också i rättegångsbalken.

För anhållande och häktning av en misstänkt som inte fyllt 18 år krävs, utöver att övriga förutsättningar för frihetsberövandet är uppfyllda, att det finns synnerliga skäl. I 24 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs att om betryggande övervakning kan anordnas utgör det hinder

---

<sup>1</sup> I Ds 2025:4 föreslås att lagen ska ersättas av en ny lag om unga lagöverträdare. Promemorians förslag till ny lag utgör en redaktionell och språklig bearbetning utan materiella ändringar. Dock innefattar förslaget till ny lag sådana materiella ändringar som föreslagits i SOU 2024:39, SOU 2024:93 och SOU 2025:11.

mot häktning om det kan befaras att häktning skulle medföra allvarligt men på grund av den misstänktes ålder. En misstänkt som inte har fyllt 18 år får högst vara häktad i tre månader fram till dess att åtal väcks. Tiden får överskridas om det finns synnerliga skäl (23 a § LUL och 24 kap. 4 a rättegångsbalken). I betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93) föreslås att fristen i stället ska vara fem månader.

Det finns ingen särreglering om gripande som motsvarar det som gäller anhållande och häktning av straffmyndiga barn under 18 år. När det gäller behandlingen av barn i åldern 15 till 17 år som är gripna eller anhållna finns det dock vissa särskilda regler. Särskilda bestämmelser, som ändrades den 1 oktober 2025 (Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott, prop. 2024/25:175, bet. 2025/26:JuU2) finns även om kvarhållande av ett barn som är skäligen misstänkt (14 § LUL).

Det finns varken i LUL eller rättegångsbalken några särskilda regler för barn i åldrarna 15–17 år i fråga om beslag, husrannsakan, undersökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, biometrisk autentisering eller omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Några särskilda regler beträffande personer som fyllt 15 men inte 18 år finns inte heller beträffande de hemliga tvångsmedlen i rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning.

### *Användning av straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta som inte har fyllt 15 år*

Regleringen om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken är som nämnts inte tillämplig på barn under 15 år som misstänks för brott. Enligt 31 § LUL ska det ändå i vissa fall inledas en utredning om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott. När det är fråga om ett brott där fängelse i fem år är minimistraffet, eller det är fråga om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska åklagaren under närmare angivna förutsättningar begära prövning i domstol av om den unge har begått brottet, s.k. bevistalan (38 § LUL).

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år anges i 35 a § LUL. Av bestämmelsen, som ändrades den 1 oktober 2025, framgår att mot den som är under 15 år får endast de

tvångsmedel användas som är angivna i LUL, 23 kap. 7–9 a §§ och 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, eller en annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under 15 år.

Enligt 36 § LUL gäller följande. Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, penningbeslag, husrannsakan, åtgärder för biometrisk autentisering, genomsökning på distans och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Vid kroppsvisitation som görs enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar. Särskilda bestämmelser om kroppsbesiktning finns i 36 a–e §§.

Genom de nyss nämnda lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2025 infördes en möjlighet att i vissa fall använda hemliga tvångsmedel mot barn som är skäligen misstänkta för att före 15 års ålder ha begått ett mycket allvarligt brott. De nya bestämmelserna innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- grov utpressning,
- mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage,
- grovt övergrepp i rättssak,
- grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling,
- vissa brott enligt terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

De brott enligt terroristbrottlagen som omfattas av katalogen är deltagande i en terroristorganisation, samräde med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottlagen. Det är fråga om samma brott enligt terroristbrottlagen som anges i 27 kap. 18 a § andra stycket 18 rättegångsbalken, dvs. sådana brott mot terroristbrottlagen som kan förändra hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i en förundersökning mot en vuxen person.

Angående mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage anförs i propositionen följande (se prop. 2024/25:175 s. 53).

*Säkerhetspolisen* anför även att främmande makt på senare tid i allt högre grad använt sig av unga kriminella som utförare av allvarliga brott. I en sådan situation kan det i många fall tänkas att den som utför brottet saknar den avsikt som krävs för att ett brott ska rubriceras som ett terroristbrott. Det är viktigt att täcka in även de fall då det inte går att visa på något uppsåt hos barnet att begå en terroristhandling, och det finns därför ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år vid vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken som kan hota Sveriges säkerhet. En möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år bör enligt Säkerhetspolisen motsvara samma brott som gäller för respektive hemligt tvångsmedel i dag och gälla under samma förutsättningar. Det handlar dels om sabotage eller grovt sabotage, dels om mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage, om brottet innefattar sabotage.

Regeringen konstaterar att det är fråga om allvarliga brott som kan leda till förödande konsekvenser för den som drabbas av dem och för samhället i stort. Behovet av att använda hemliga tvångsmedel för att utreda sådan brottslighet är i realiteten detsamma som vid terroristbrottslighet. Regeringen delar därför Säkerhetspolisens bedömning i denna del. En sådan avgränsning framstår som väl avvägd med beaktande av motstående intressen.

Enligt de nya bestämmelserna kan även hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått vissa brott. Möjligheten är mer begränsad än möjligheten att använda övriga hemliga tvångsmedel. Tvångsmedlen får an-

vändas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år,
- människorov,
- grovt vapenbrott eller grov vapensmuggling,
- grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor eller grov smuggling av explosiv vara,
- terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fem år.

När de hemliga tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning mot en person som uppnått straffbar ålder.

Även postkontroll får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått sådana brott som ger rätt att använda bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

De processuella regler och rättssäkerhetsgarantier som gäller när hemliga tvångsmedel används i en förundersökning mot en person som uppnått straffbar ålder gäller även när sådana tvångsmedel används i en utredning mot ett barn under 15 år som misstänks för brott.

Bestämmelserna om hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år är tidsbegränsade att gälla i fem år.

*Användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet*

När det gäller frågan att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som inte misstänks för brott konstaterar regeringen i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott (se prop. 2024/25:175 s. 73) att lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) endast reglerar vad som gäller när barn och unga misstänks för brott. Regeringen konstaterar vidare att något hinder inte finns mot att använda tvångsmedel mot ett barn under 15 år som inte kan misstänkas för brott om tvångsmedlet får användas mot någon annan än en misstänkt (jfr prop. 2024/25:37 s. 79). Vidare framhålls att det ligger i linje med vad som gäller vid användning av tvångsmedel mot barn under 15 år enligt t.ex. polislagen (1984:387) och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden (jfr Säkerhetszoner, prop. 2023/24:84 s. 53). Regeringen anför vidare följande.

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet anger varken inhämtningslagen, preventivlagen eller lagen om hemlig dataavläsning uttryckligen att tvångsmedlen får eller inte får användas mot barn under 15 år. I tidigare förarbeten finns det inte några överväganden om huruvida preventiva tvångsmedel får användas mot barn under 15 år och LUL är inte tillämplig i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93) gjordes bedömningen att det krävs uttryckligt lagstöd för att preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år. Av legalitetsprincipen och de grundläggande rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen följer att det måste finnas stöd i lag för att tvångsmedel ska få användas mot enskilda. Att det i dag inte särskilt anges i lag att bestämmelserna inte får tillämpas även på barn under 15 år bör enligt utredningen inte tolkas som att sådan användning är tillåten. Polismyndigheten ifrågasatte i sitt remissvar utredningens bedömning och framhöll att den inte är given med hänsyn till tidigare förarbetsuttalanden i närliggande frågor, t.ex. beträffande polislagens tillämpning när det gäller barn under 15 år (jfr t.ex. prop. 2023/24:84 s. 53).

Regeringen tar i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott inte direkt ställning till frågan

om användning av om användning av de preventiva tvångsmedlen mot barn under 15 år kräver ett uttryckligt lagstöd för att vara förenligt med legalitetprincipen och bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Emellertid gör regeringen bedömningen att det, med hänsyn till att de preventiva tvångsmedlen är av så pass ingripande karaktär, i lag bör vara tydligt i vilka fall preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år (se prop. 2024/25:175 s. 73).

Mot bakgrund av de redovisade ställningstagandena infördes den 1 oktober 2025 bestämmelser om användning av preventiva tvångsmedel mot någon som inte fyllt 15 år. Bestämmelserna innebär att preventiva tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och postkontroll får användas om det finns en påtaglig risk för att någon som inte har fyllt 15 år kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage, eller
- vissa brott enligt terroristbrottslagen, nämligen terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen.

Vid sådan brottslig verksamhet, som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, får tvångsmedlen också få användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan verksamhet och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

De angivna preventiva tvångsmedlen får därutöver, inom Polismyndighetens ansvarsområde, användas om det finns en påtaglig risk

för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar följande brott och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten:

- mord, människorov eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- synnerligen grovt narkotikabrott,
- grovt eller synnerligen grovt vapenbrott,
- synnerligen grov narkotikasmuggling, grov eller synnerligen grov vapensmuggling, grov eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
- grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas om det finns en påtaglig risk för att någon som inte har fyllt 15 år kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- grov mordbrand eller grov allmänfarlig ödeläggelse, om brottet innefattar sabotage, eller
- terroristbrott.

Vid sådan brottslig verksamhet får tvångsmedlen också användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan verksamhet och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

De angivna preventiva tvångsmedlen får därutöver användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar följande brott och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten:

- mord eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- synnerligen grovt narkotikabrott,
- synnerligen grovt vapenbrott,

- synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grov vapen-smuggling, synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
- synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

När de preventiva tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används mot en person som uppnått straffbar ålder.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i inhämtningslagsfallen får enligt nya bestämmelser användas mot någon som inte har fyllt 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- sabotage eller grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage, eller
- vissa brott enligt terroristbrottslagen.

När inhämtning används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används mot en person som uppnått straffbar ålder.

#### *Tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år enligt polislagen*

Det finns särskilda bestämmelser om kroppsvisitation i polislagen (1984:387). Regleringen särbehandlar inte barn under 15 år. Enligt 19 § första stycket polislagen får kroppsvisitation företas mot någon som berövas friheten eller avlägsnas och det antingen av säkerhetsskäl är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand (s.k. skyddsvisitation) eller för att fastställa identiteten på den mot vilken ingripandet görs. Det är alltså inte en åtgärd som syftar till brottsutredning. Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 får göras för att söka efter farliga föremål för att förebygga våldsbrott. Det krävs inte att något brott har begåtts. Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen får göras för att söka efter föremål som kan användas för skadegörelse. Enligt 23 § andra stycket polislagen

får vidare en polisman, om det föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter farliga föremål.

Även vissa andra tvångsmedel får vidtas med stöd av polislagen. Barn under 15 år kan, med undantag för förvar av omhändertagna personer, bli föremål för dessa tvångsmedel (se bl.a. 17 § polislagen).

### *Kroppsvisitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden*

En utlänning som vistas i Sverige är enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Av samma paragraf framgår att Kustbevakningen får biträda Polismyndigheten vid sådana kontroller. När kontrollerna görs i ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman enligt 5 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden under vissa förutsättningar kroppsvisitera en utlänning. Det gäller om utlänningen vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige och det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Kroppsvisitation får göras i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna. Med gränsnära områden avses bl.a. flygplatser och järnvägsstationer som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik.

En polisman får även i ett gränsnära område kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut ur landet (8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Kroppsvisitation får göras bara i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Kroppsvisitation får även göras utanför ett gränsnära område om en person lämnar ett sådant område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts och en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området (9 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

Kroppsvsitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får tillämpas mot barn. Det motiveras i förarbetena av att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll gör sig gällande även avseende barn (se Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden, prop. 2022/23:109 s. 24). Vidare anges att ett ökat antal unga uppehåller sig i landet utan att ansöka om uppehållstillstånd, lever utanför samhället och löper stor risk att utnyttjas eller dras in i kriminalitet. För att barnen ska kunna skyddas behöver de enligt förarbetena identifieras i ett så tidigt skede som möjligt.

### *Användning i förundersökning av tvångsmedel mot barn som inte misstänks för brott*

I huvudsak gäller samma regler för barn, dvs. personer som inte har fyllt 18 år, som inte är misstänkta för brott som för vuxna. Tvångsmedel som får användas oberoende av misstanke får alltså även användas mot barn. För barn under 15 år som inte är misstänkta för brott finns det emellertid vissa särregler. Det gäller t.ex. kvarstående för förhör och tagande av salivprov för dna-analys. Barnets ålder ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen och barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska beaktas vid alla tvångsmedelsbeslut som rör barn.

Några föreskrifter om användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte är brottsmisstänkta finns inte.

### *Den nuvarande regleringen ger lagstöd för användning av tvångsmedel mot barn*

Som konstateras i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott handlar de särskilda bestämmelserna i LUL enbart om tvångsmedel mot barn som är misstänkta för brott (se prop. 2024/25:175 s. 73). LUL är alltså inte tillämplig i fråga om personer som omfattas av utvisning enligt LSU. Att reglerna om brottsmisstänkta barn är särskilt restriktiva i fråga om barn under 15 år hänger bl.a. samman med att dessa barn inte är straffmyndiga och att lagföring därför inte kan bli aktuell. Något hinder finns inte mot att använda tvångsmedel mot ett barn under 15 år som inte kan misstänkas för brott om tvångsmedlet får användas mot någon annan

än en misstänkt (prop. 2024/25:37 s. 79). När det gäller tvångsmedel mot barn som inte misstänkta för brott, t.ex. målsäganden eller vittnen, har det i allmänhet inte ansetts nödvändigt att särskilt ange att tvångsmedlet får användas mot personer under en viss ålder, förutsatt att tvångsmedlet över huvud taget får användas mot annan än den misstänkte. Till exempel får beslag och husrannsakan utan särskilt lagstöd göras hos barn under 15 år som inte är misstänkta för brott, förutsatt att de allmänna förutsättningarna för tvångsmedlet är uppfyllda (se t.ex. Om utredning av brott av barn under 15 år, prop. 1983/84:187 s. 28). Som framgått tidigare får även tvångsmedel enligt bl.a. polislagen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden användas mot underåriga utan att det föreskrivits uttryckligen. I fall då det ansetts motiverat med särskilda inskränkningar i fråga om barn har detta angetts särskilt. Lagstiftaren har alltså, med undantag för barn som är misstänkta för brott och preventiva tvångsmedel valt metoden att föreskriva generellt om tvångsmedlet och i motiverade fall införa specialregler för barn generellt eller för barn under 15 år. I propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott framhålls tvångsmedlets ingripande karaktär som skäl för behovet av en reglering i lag.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om ansvar för brott gäller det inte någon nedre åldersgräns för utvisning enligt LSU. Vid införandet av LSU antog regeringen att barn i mycket få fall skulle bli föremål för åtgärder enligt lagen, men att det inte kunde uteslutas att detta kan inträffa (se prop. 2021/22:131 s. 192). Någon särskild bestämmelse som anger att tvångsmedel enligt lagen får användas mot underåriga personer eller mot barn under 15 år finns inte och inte heller någon bestämmelse som uttryckligen begränsar möjligheten till tvångsmedelsanvändning. Särskilda bestämmelser kopplade till ålder finns däremot när det gäller förvar, uppsikt och rätt till offentligt biträde. Bestämmelserna handlar då om barn generellt, dvs. utlänningar som inte har fyllt 18 år. I författningskommentarerna till bestämmelserna om tvångsmedel anges att tillämparen, inom ramen för proportionalitetsbedömningen enligt 1 kap. 8 §, vid åtgärder som rör barn i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa (se prop. 2021/22:131 s. 262, 264–265, 267–273, 275–277 och 279).

Av det sagda framgår att LSU omfattar utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot, oavsett deras ålder, och att särskilda bestämmelser i fråga om barn har införts i den omfattning det bedömts

nödvändigt. Lagen har alltså utformats för att kunna tillämpas även på barn, i de få fall man förväntat sig att detta skulle kunna bli aktuellt. Några bestämmelser som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel mot underåriga har inte införts och det kan inte av förarbetena utläsas att det funnits någon sådan avsikt. Tvärtom finns uttalanden om att barnets bästa ska beaktas vid åtgärder som rör barn. Med hänsyn till det sagda gör vi bedömningen att tvångsmedelsbestämmelserna i LSU redan i den nuvarande utformningen omfattar barn, inklusive barn under 15 år. Användning av tvångsmedel mot barn som omfattas av LSU har alltså, enligt vår uppfattning, i och för sig ett tillräckligt tydligt lagstöd av nuvarande reglering. Detta gäller även i fråga om hemliga tvångsmedel.

*Regleringen är proportionerlig och i övrigt förenlig med enskildas fri- och rättigheter*

En annan fråga är om regleringen bör begränsas i förhållande till barn eller till barn under 15 år. Regeringen har i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott gjort bedömningen att det, med hänsyn till att de preventiva tvångsmedlen är av så pass ingripande karaktär, i lag bör vara tydligt i vilka fall preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år. Förslagen som lämnas innebär att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel mot barn under 15 år ska vara mer begränsad än vad som gäller i fråga om vuxna och straffmyndiga barn. Tillämpningsområdet har utformats med utgångspunkt i det konstaterade reella behovet av hemliga och preventiva tvångsmedel och med den särskilda återhållsamhet som enligt regeringen bör iakttas när det gäller att använda tvångsmedel mot barn (se bl.a. prop. 2024/25:175 s. 52).

Förslagen innebär inga begränsningar i fråga om användning av tvångsmedel mot barn som är straffmyndiga. Någon anledning att införa sådana begränsningar i LSU har inte framkommit. Som alltid ska dock ålder alltid beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid alla åtgärder enligt lagen och vid beslut om tvångsmedel.

När det gäller barn under 15 år kan vissa skäl anföras för att möjligheten att använda tvångsmedel bör begränsas. Ett sådant skäl är den särskilda återhållsamhet som ska gälla i fråga om tvångsmedel mot barn, och som kommit till uttryck genom särskilda och mer restrikt-

tiva bestämmelser om barn under 15 år i LUL och regleringen om preventiva tvångsmedel. Det kan vidare vid första anblicken framstå som svårbegripligt om ett visst tvångsmedel kan användas mot en utlännings inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen, men att samma tvångsmedel inte får användas om brottsmisstankarna når en punkt där preventivlagen kan tillämpas för att förhindra brottet eller det inletts en förundersökning om det.

Mot det sagda kan man anföra att tvångsmedelsanvändningen enligt LSU inte har ett brottsutredande syfte utan är en del av kontrollen av den lilla grupp utlännings som utgör ett så allvarligt hot mot vårt land att LSU är tillämplig beträffande dem. Till skillnad från preventivlagen handlar det inte om en mer konkret risk för en viss typ av brottslighet som ska förhindras, utan om bestämmelser av mer förebyggande karaktär (jfr prop. 2021/22:131 s. 149). Redan därför är det inte givet att förutsättningarna måste korrespondera, och det gör de inte i dagsläget. För att flertalet tvångsmedel ska kunna användas med stöd av preventivlagen vid risk för brott enligt terroristbrottslagen krävs nämligen att det är fråga om antingen terroristbrott enligt 4 § eller om grova brott i övriga fall. För hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning kan enbart risk för terroristbrott läggas till grund för tillämpning av tvångsmedlen. Inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen enligt LSU finns inte någon motsvarande begräsning till vissa brott enligt terroristbrottslagen. Även om saken inte uttryckligen kommenteras i förarbetena när det gäller tvångsmedlen, måste skillnaden förstås som en avspeglning av tillämpningsområdet för terrorismgrunden i LSU, som inte differentierar mellan olika brott enligt terroristbrottslagen.

De nyligen införda bestämmelserna innebär att tvångsmedel i preventivt syfte får användas mot personer under 15 år vid risk för samma brott enligt terroristbrottslagen som vad som enligt preventivlagen gäller i fråga om straffmyndiga personer. Det har alltså inte i förhållande till terroristbrottslagen ställts högre krav i fråga om brottets allvar för att tvångsmedlen ska kunna få användas mot någon som inte har fyllt 15 år. Frågan är om man trots det bör begränsa möjligheten att använda tvångsmedel mot barn under 15 år vid tillämpning av LSU. I första hand kan man då tänka sig att motsvarande begränsningar skulle göras som i fråga om preventiva tvångsmedel. Vi anser dock inte att någon sådan begränsning bör införas. Som regeringen framhöll i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn

under 15 år begår brott (s. 86) är terroristbrott brott av särskilt allvarlig karaktär eftersom de leder till stor otrygghet i samhället och det är därför av särskild vikt att den typen av brott effektivt kan förhindras. Säkerhetspolisen har till utredningen uppgett att det finns behov av att kunna använda tvångsmedel enligt LSU mot barn inom ramen för myndighetens arbete med kontraterrorism. Det finns ett samhällshot från minderåriga som självradikaliseras inom våldsbejakande extremism eller rekryteras online. Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn under 15 år kommunicerar med ideologiskt övertygade personer, tar del av instruktioner och manualer om vapen eller sprängmedelstillverkning och uttrycker hat mot samhället eller grupper. Vidare har Säkerhetspolisen sett exempel på barn som i chattar på sociala medier uttryckt att de vill begå terrordåd. Säkerhetspolisen ser också att unga kriminella anlitas av främmande makt för att utföra allvarliga dåd i Sverige.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kan preventiva tvångsmedel även användas för att förhindra vissa brott som kan hota Sveriges säkerhet. Det handlar om bl.a. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person samt företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning. Det handlar även om bl.a. sabotage eller grovt sabotage samt vissa andra brott, om brottet innefattar sabotage.

Enligt de nyligen införda bestämmelserna om barn under 15 år gäller en mer begränsad brottskatalog för användning av preventiva tvångsmedel. När det gäller preventiva tvångsmedel förutom hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter omfattas, utöver vissa brott enligt terroristbrottslagen, brottslig verksamhet som innefattar sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken som innefattar sabotage. Som skäl anges i förarbetena i huvudsak att främmande makt på senare tid i allt högre grad använt sig av unga kriminella som utförare av allvarliga brott. Det bedömdes viktigt att täcka in även

de fall då det inte går att visa på något uppsåt hos barnet att begå en terroristhandling, och ansågs därför finnas ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år vid vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken som kan hota Sveriges säkerhet. (Prop. 2024/25:175 s. 86.)

Motsvarande skäl kan anföras när det gäller tvångsmedelsanvändning enligt LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Barn under 15 år kan ytterst sällan förväntas ägna sig åt t.ex. spioneri eller krigsanstiftan. I praktiken torde därför tillämpningsområdet vara litet för tvångsmedel kopplat till risk för sådan brottslighet avseende denna personkategori. Detta kan tala för att man begränsar möjligheten att använda tvångsmedel mot personer under 15 år när det gäller risk för brott som rör Sveriges säkerhet. Samtidigt är det av yttersta vikt att Säkerhetspolisen kan utöva en effektiv kontroll över den lilla grupp utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta gäller inte minst i förhållande till personer som inte har fyllt 18 år, eftersom möjligheterna till förvar är mer begränsade beträffande dem. Det gäller även om förslagen i kapitel 5 genomförs. Om ett barn under 15 år utvisas på grund av risk för Sveriges säkerhet finns det således ett starkt behov av en möjlighet till effektiv kontroll, om barnet är på fri fot. Även barn som inte har nått straffbarhetsåldern kan ha ett högt säkerhetstänkande. Tvångsmedel enligt LSU kan ge Säkerhetspolisen tillgång till uppgifter som myndigheten inte kan hämta in genom konventionella utredningsmetoder, t.ex. spaning eller registersökningar. Att konsekvenserna för barn särskilt ska beaktas vid tillståndsgivningen följer redan av nuvarande reglering.

Vid en samlad bedömning anser vi att det finns ett behov av en möjlighet att använda tvångsmedel, inklusive hemliga tvångsmedel, mot underåriga som omfattas av LSU, att tvångsmedlen kan medföra stor nytta i den särskilda utlänningskontrollen och att integritetsintrånget uppvägs av den nytta som tvångsmedlen medför. Den nuvarande regleringen bedöms därför vara proportionerlig och förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Några lagändringar bedöms inte nödvändiga.

## 6.12 Regleringen tidsbegränsas inte

**Bedömning:** Den föreslagna regleringen om utökade förutsättningar för användning av tvångsmedel och utvidgning av tvångsmedelskatalogen bör inte göras tidsbegränsad.

### Skälen för bedömningen

Vi föreslår att förutsättningarna för användning av kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden ska utökas (se avsnitt 6.6). I avsnitt 6.7 föreslår vi även att fler tvångsmedel ska få användas i sådana ärenden. Det handlar om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och undersökning på annat ställe. Vidare föreslås att ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter under vissa förhållanden ska kunna knytas till utlänningen i stället för en viss plats (se avsnitt 6.8.1). Vi föreslår även en förlängd tidsfrist för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, en utökad reglering om kopiering och en reglering om biometrisk autentisering (avsnitt 6.9, 6.10.2 och 6.10.3). Förslagen förväntas på ett beaktansvärt sätt förbättra möjligheterna att utöva en effektiv kontroll över utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot. Samtidigt innebär förslagen att riskerna för enskildas personliga integritet ökar.

Av integritetsskäl har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas. Exempelvis tidsbegränsades lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning till att gälla i fem år efter införandet (se prop. 2019/20:64 s. 99–101). Även lagstiftningen om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning tidsbegränsades vid införandet liksom det utvidgade tillämpningsområdet för preventivlagen som trädde i kraft den 1 oktober 2023. Samma sak gjordes vid de ändringar i preventivlagen som trädde i kraft den 1 september 2024 och de ändringar i fråga om hemliga och preventiva tvångsmedel mot barn som inte nått straffmyndig ålder som trädde i kraft den 1 oktober 2025.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om man av integritetsskäl bör tidsbegränsa även den reglering som vi nu föreslår. Vår bedömning är dock att regleringen inte bör göras tidsbegränsad. Ett viktigt

skäl för detta är att det handlar om så få ärenden att det även om giltighetstiden görs relativt lång inte kommer att vara möjligt att göra någon meningsfull utvärdering av bestämmelserna. En sådan utvärdering försvåras också av graden av sekretess i ärendena och förekomsten av bl.a. utländsk underrättelseinformation som inte får delas med någon. Det bör också beaktas att parlamentarisk kontroll utövas av tillämpningen genom den årliga skrivelsen till riksdagen. Vidare kommer ändringarna i preventivlagen, som i flera avseenden ligger nära de förslag vi lägger fram, att utvärderas. Man måste utgå ifrån att riksdag och regering beaktar utfallet av denna utvärdering även i förhållande till LSU och behovet av ändringar i den lagen. Vår sammantagna bedömning är alltså att den reglering vi föreslår i detta kapitel inte till någon del ska göras tidsbegränsad.

## 7 Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet

### 7.1 Uppdraget

Som ett mindre ingripande alternativ till förvar finns regler om uppsikt. Ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen är förbjuden att lämna ett visst område (vistelseområde), skyldig att på vissa tider anmäla sig till Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) eller skyldig att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar (4 kap. 1 och 2 §§ LSU). Det handlar alltså om att på olika sätt inskränka utlänningens rörelsefrihet. I viss annan lagstiftning ges en möjlighet att kontrollera begränsningar i enskildas rörelsefrihet med hjälp av elektronisk övervakning, ofta kallat fotboja. Någon sådan möjlighet finns inte vid ett beslut om uppsikt enligt LSU.

Vi har i uppdrag att överväga möjligheten till elektronisk övervakning vid ett beslut om uppsikt enligt LSU. Möjligheten till elektronisk övervakning av utlänningar som utgör säkerhetsshot har utretts tidigare (Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16). Utredningens slutsats då var att den begränsade nytta som elektronisk övervakning skulle kunna ge inte väger upp de övriga nackdelar och det betydande integritetsintrång som det skulle innebära för utlänningen att ständigt vara övervakad elektroniskt. Utredningens bedömning tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt. Enligt kommittédirektiven finns det nu skäl att överväga frågan om elektronisk övervakning på nytt när det gäller utlänningar som har fått ett beslut om utvisning med stöd av LSU.

Vi har därför i uppdrag överväga om elektronisk övervakning vid ett beslut om uppsikt utgör ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så bedöms vara fallet, ta ställning till hur en sådan ord-

ning kan utformas, och lämna nödvändiga författningsförslag. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Förslagen i kapitel 6 om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden vilar på tanken att tvångsmedlet anmälningsskyldighet från kontrollsynpunkt i allt väsentligt är att jämställa med kontrollåtgärden uppsikt. Det är med denna utgångspunkt vi i avsnitt 6.6.3 gör bedömningen att förutsättningarna för ett beslut om att ålägga utlänningsanmälningsskyldighet tillsammans med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde inte behöver ändras så länge uppsikt är tillgänglig som kontrollåtgärd. Emellertid kan man konstatera att uppsikt och anmälningsskyldighet skiljer sig åt i vissa avseenden. Det bör övervägas om dessa skillnader är befogade.

En skillnad är att det vid anmälningsskyldighet men inte uppsikt går att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning avseende kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter i syfte att lokalisera en utlänningsanmälningsskyldighet, inklusive ett förbud att lämna vistelseområdet som kopplats till anmälningsskyldigheten. Frågan, som behandlas i avsnitt 7.7, är om de angivna tvångsmedlen bör kunna användas även vid uppsikt.

Om man inför en möjlighet att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning med fotboja uppstår en ytterligare skillnad. Det bör enligt vår mening övervägas om en sådan skillnad är motiverad. Övervägandena om elektronisk övervakning, som finns i avsnitt 7.8, omfattar därför inte enbart uppsikt utan också anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet enligt 5 kap. LSU.

En tredje skillnad är att misskötsamhet av tvångsmedlet anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde som kopplats till anmälningsskyldighet men inte misskötsamhet av villkoren i ett beslut om uppsikt är förenat med en straffsanktion. Överväganden rörande frågan om även överträdelser av villkoren i ett uppsiktsbeslut bör vara straffsanktionerade finns i avsnitt 7.5.

## 7.2 Bestämmelserna om uppsikt

Som ett mindre ingripande alternativ till förvar kan en utlänningsanmälning i stället ställas under uppsikt enligt bestämmelser i 4 kap. LSU. För att ett beslut om uppsikt ska kunna fattas beträffande utlänningsanmälningen

krävs att förutsättningarna för förvar är uppfyllda (1 §). Som framgår i kapitel 5 innebär det att förutsättningarna delvis skiljer sig åt beroende på om utlänningen har fyllt 18 år eller inte. Uppsikt kan till exempel bli aktuellt när det inte längre är möjligt att hålla en utlänning i förvar därför att den tillåtna tiden för förvarstagande har gått ut eller för att det inte längre bedöms vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar. Uppsikt kan dock även aktualiseras tidigare än så, när det exempelvis inte finns ett behov av att hålla utlänningen frihetsberövad. Som utvecklas i avsnitt 6.6.1 anses det dock i normalfallet nödvändigt med förvar så länge detta är tillåtet. Liksom i frågor om förvar ska en proportionalitetsbedömning göras. Inom proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första rummet beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). (Se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 255.)

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll kunde ett beslut om uppsikt innefatta anmälningsskyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Vid införandet av LSU gavs uppsikt en vidare innebörd genom att det även blev möjligt att i uppsiktsbeslutet förbjuda utlänningen att lämna ett visst område (vistelseområdet). Det ansågs vara ett verkkningsfullt sätt att kontrollera var utlänningen befinner sig. Åtgärden skulle enligt regeringen vara mindre ingripande för utlänningen än att ta honom eller henne i förvar men mer effektiv än att enbart föreskriva att utlänningen ska anmäla sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. (Se prop. 2021/22:131 s. 133.) Det ska framgå av beslutet om uppsikt vilka förbud och skyldigheter som uppsikten innebär (2 kap. 6 §). Förbudet och skyldigheterna enligt paragrafen får, men behöver inte, förenas.

I 4 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om vem som får fatta beslut om uppsikt. Enligt 5 § får Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar interimistiskt besluta att en utlänning ska ställas under uppsikt redan innan myndigheten ansökt om utvisning. Liksom andra interimistiska beslut enligt LSU ska beslutet underställas Migrationsverkets prövning.

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upp-

hör beslutet att gälla. (8 §.) Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta om undantag från och om tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt (9 §). Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt (10 §). Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet (11 §).

Muntlig handläggning vid uppsikt genomförs av den myndighet som beslutar om uppsikt. När ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt ska det hållas en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan förhandling saknar betydelse. (12 §.) I ett ärende om uppsikt som handläggs av regeringen får det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om en muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen. Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. (13 §.)

Ett beslut om uppsikt upphör när utlänningen lämnar Sverige (14 §).

### **7.3 Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet**

Anmälningsskyldighet kan förekomma även som ett tvångsmedel enligt bestämmelser i 5 kap. LSU. Om utlänningen åläggs anmälningsskyldighet får utlänningen samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde (5 kap. 2 §). Med undantag för möjligheten att ålägga utlänningen att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar kan alltså samma åligganden beslutas enligt tvångsmedelsbestämmelserna som enligt ett beslut om uppsikt. Syftet med åtgärderna skiljer sig dock delvis åt, vilket kommer till uttryck i att det gäller andra förutsättningar för beslutet. Uppsikt har samma syfte som förvar, dvs. att möjliggöra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt

LSU. Därför är ett beslut om uppsikt, liksom förvar, möjligt endast så länge regeringen inte har beslutat att inhibera utvisningsbeslutet eller beslutat om tillfälligt uppehållstillstånd. När ett sådant beslut fattats är förvar eller uppsikt inte längre möjliga. Då inträder dock i stället möjligheten att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet, med eller utan förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 1 och 2 §§ LSU). Ett beslut om anmälningsskyldighet kan också meddelas om utlänningen har utvisats eller avvisats enligt utlänningslagen (2005:716, UtL) och detta beslut inte kan verkställas. Det kan då till exempel handla om att utlänningen utvisats på grund av brott eller ska avvisas för att han eller hon saknar rätt att vistas i landet. Även i dessa fall krävs att ärendet nått den punkt då beslutet kunnat verkställas, om det inte funnits verkställighetshinder.

Bestämmelserna i 5 kap. LSU om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde syftar till att göra det möjligt att utöva kontroll över sådana utläningar som omfattas av ett beslut om avlägsnande från landet, men där verkställighet inte kan ske. Det handlar om att kontrollera att utlänningen finns tillgänglig på en utpekad plats men också bl.a. om att hindra en utläning från att delta i möten med personer på orter i andra delar av landet (se prop. 2021/22:131). Till skillnad från vad som gäller för uppsikt ställs det inte något krav på att åtgärden behövs på grund av risk för att utlänningen hindrar verkställighet, utövar brottslighet eller har oklar identitet (jfr 3 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 1 §). Detta avspeglar att anmälningsskyldighet syftar till kontroll av utläningar som inte kan utvisas medan uppsikt syftar till att möjliggöra verkställighet av utvisningen.

Som anges i avsnitt 7.1 finns vidare skillnader i fråga om de åtgärder och konsekvenser som är möjliga vid överträdelse av en anmälningsskyldighet som följer av ett beslut om uppsikt och anmälningsskyldighet som ett självständigt tvångsmedel.

En närmare redogörelse för bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet finns i avsnitt 6.3.2.

## 7.4 Skyddet för rörelsefriheten och den personliga integriteten

Rätten att röra sig fritt skyddas av bl.a. bestämmelser i regeringsformen och artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Elektronisk övervakning utgör i sig inte någon inskränkning av rörelsefriheten, utan används för att förstärka sådana inskränkningar genom att förbättra möjligheterna till kontroll av att den enskilde följer de restriktioner som han eller hon är ålagd (se t.ex. Ungdomsövervakning, prop. 2019/20:118, s. 75). Sedd för sig är elektronisk övervakning ett ingrepp i den enskildes rätt till personlig integritet, eftersom det är fråga om en övervakning av att personen befinner sig på en viss plats eller inom ett visst område, eller att personen inte befinner sig på någon viss plats eller inom ett visst område. Rättigheterna har dock ett starkt samband och samspelar, bl.a. på det sättet att en inskränkning av rörelsefriheten kan ses som mer ingripande om den förenas med elektronisk övervakning. En redogörelse för bestämmelserna till skydd för rörelsefriheten och den personliga integriteten finns i avsnitt 3.6.

## 7.5 Reglerna om uppsikt och anmälningsskyldighet bör som utgångspunkt korrespondera

**Bedömningar:** Regleringen om uppsikt och anmälningsskyldighet bör korrespondera med varandra, om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning.

Överträdelse av villkoren i ett uppsiktsbeslut bör inte heller i framtiden vara kriminaliserade.

### Skälen för bedömningarna

En grundläggande utgångspunkt för våra överväganden i detta betänkande är att det under hela tiden från det att ett ärende om utvisning enligt LSU aktualiseras till dess att utvisningsbeslutet har verkställts ska finnas tillräckligt effektiva möjligheter att utöva kontroll över utlänningen. Det handlar både om att utlänningen inte ska kunna undandra sig verkställighet och att han eller hon inte ska kunna ägna

sig åt brottslig eller annan säkerhetshotande verksamhet. Utlänningen hålls vanligen i förvar under hela denna tid. Det kan dock finnas vissa fall där personen är på fri fot. Om förslagen i kapitel 5 genomförs kommer det, beträffande vuxna, i praktiken främst att handla om fall där förvar bedömts som oproportionerligt eller fall där det föreligger verkställighetshinder. Om det i de angivna fallen är möjligt med uppsikt eller om det i stället behöver fattas ett beslut om anmälningsskyldighet behöver inte ha något samband med vilken flykt- eller säkerhetsrisk som utlänningen utgör utan hänger i praktiken främst samman med om det föreligger verkställighetshinder eller inte. Behovet av effektiv kontroll är därför detsamma. Regleringen bör därför vara utformad på ett sådant sätt att uppsikt och anmälningsskyldighet från kontrollsynpunkt framstår som likvärdiga. Detta innebär att reglerna bör korrespondera med varandra, om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning.

*Överträdelser av villkor i ett uppsiktsbeslut  
bör inte vara kriminaliserade*

En utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet som beslutats enligt 5 kap. 8, 9 eller 16 § LSU döms till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter (8 kap. 3 § LSU). Straffbestämmelsen träffar även den som enligt samma bestämmelser är förbjuden att lämna ett vistelseområde och som överträder ett sådant förbud. När anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde ingår som ett villkor i ett uppsiktsbeslut är överträdelser av villkoren däremot inte straffsanktionerade. I stället är tanken att förvar ska kunna aktualiseras vid överträdelser. Denna grundläggande systematik bör enligt vår mening inte rubbas. Överträdelser av villkoren i ett beslut om uppsikt bör alltså inte heller i framtiden kriminaliseras. I stället bör frågan om förvar aktualiseras.

## 7.6 Överträdelse av anmälningsskyldighet som grund för förvar

**Bedömningar:** Överträdelse av anmälningsskyldighet som ett villkor i ett uppsiktsbeslut kan redan enligt gällande bestämmelser leda till att utlänningsbeslut tas i förvar, om det är proportionerligt. Någon ytterligare reglering om det är inte nödvändig. Anmälningsskyldighet som självständigt tvångsmedel kan användas endast när förvar inte är möjligt eftersom det finns hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslutet. En överträdelse får i det fallet därför inte leda till ett beslut om förvar. Överträdelse av anmälningsskyldighet bör med hänsyn till det sagda inte göras till en självständig förvarsgrund. Det gäller både i fallet att anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt och att den följer av ett tvångsmedelsbeslut.

För det fall att överträdelse av anmälningsskyldighet trots utredningens bedömning görs till en självständig förvarsgrund, bör regleringen begränsas till sådan anmälningsskyldighet som följer av ett beslut om uppsikt. Regleringen bör i så fall utformas på det sättet att allvarliga överträdelse av sådan anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde som ingår i ett uppsiktsbeslut utgör en självständig grund för förvar.

### Skälen för bedömningarna

#### *Nuvarande ordning*

Som framgått tidigare kan anmälningsskyldighet förekomma som ett villkor i ett beslut om uppsikt. Ett sådant beslut kan fattas redan innan Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU och fram till dess att utvisningsbeslutet verkställts, så länge det finns rättsliga förutsättningar för förvar. (4 kap. 1 och 5 §§ LSU.)

Om det vid regeringens beslut om utvisning visar sig föreligga verkställighetshinder och utvisningen därför inte kommer att kunna verkställas under överskådlig tid saknas det förutsättningar för förvar (se prop. 2021/22:131 s. 102). I en sådan situation fattar regeringen ett beslut om inhibition av utvisningsbeslutet eller, undantagsvis, om tillfälligt uppehållstillstånd och utlänningsbeslutet försätts på fri

fot. Det finns då inte heller rättsliga förutsättningar för ett beslut om uppsikt. Om utlänningen utvisats enligt LSU är det först i denna situation som anmälningsskyldighet kan beslutas enligt 5 kap. 1 § första stycket LSU. Förslagen i kapitel 6 om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden ändrar inte detta förhållande. Följaktligen kan anmälningsskyldighet i dessa fall i princip inte bli aktuellt om förvar enligt LSU är möjligt.

Tvångsmedel enligt LSU kan tillämpas även i fall där utlänningen är utvisad eller avvisad enligt utlänningslagen men hade kunnat utvisas enligt LSU (5 kap. 1 § andra stycket LSU). I ett sådant fall krävs det att avlägsnandebeslutet inte kunnat verkställas men däremot inte nödvändigtvis ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. I de nu angivna fallen är LSU:s regler om förvar eller uppsikt inte tillämpliga. I stället gäller utlänningslagens regler om förvar och uppsikt. 2023 års förvarsutredning har i sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) lämnat förslag till flera ändringar av dessa bestämmelser. Vidare finns i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utläningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23) förslag som bl.a. innebär att vissa utvisningsbeslut ska kunna inhiberas och att man då ska kunna besluta om anmälningsskyldighet och områdesbegränsningar.

### *Anmälningsskyldighet bör inte göras till självständig förvarsgrund*

I de situationer då utlänningen är ålagd anmälningsskyldighet enligt tvångsmedelsbestämmelserna i 5 kap. LSU finns det i princip ingen möjlighet att ta utlänningen i förvar för att han eller hon missköter anmälningsskyldigheten. Orsaken till detta är inte avsaknaden av en självständig förvarsgrund som träffar dessa fall, utan att förvar endast är tillåtet när det finns förutsättningar för en framtida verkställighet. Det gör det inte vid användning av tvångsmedlet anmälningsskyldighet för personer som utvisats enligt LSU, eftersom detta tvångsmedel endast förekommer när det saknas förutsättningar för förvar. Vi lämnar i kapitel 5 inte några förslag som ändrar denna grundläggande förutsättning för förvar. En anledning till det är att ett sådant förslag skulle vara oförenligt med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, som gäller som svensk lag. Enligt fast praxis om artikel 5 i konventionen är det nämligen inte tillåtet att frihetsberöva

någon i syfte att personen ska avlägsnas från landet när det står klart att förutsättningarna för ett avlägsnande saknas (se bl.a. Europadomstolens domar den 24 april 2012 i Mathloom mot Grekland, nr 48883/07, den 8 januari 2010 i Mikolenko mot Estland, nr 10664/05 och den 19 februari 2009 i A m.fl mot Förenade Konungariket, nr 3455/05). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vidare åligger det oss enligt kommittédirektiven att säkerställa att våra förslag är förenliga med de krav som ställs upp enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Att lägga fram förslag som innebär att förvar kan ske även när regeringen beslutat om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd är därför inte lämpligt.

Av det sagda följer att en ordning där brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet utgör en självständig grund för förvar endast kan komma i fråga om man ändrar förutsättningarna för åläggande av anmälningsskyldighet på så sätt att detta tvångsmedel kan användas även i fall då det inte föreligger verkställighetshinder. En sådan ändring skulle inte leda till att fler utläningar kan tas i förvar, eftersom förekomsten av verkställighetshinder likväl utgör hinder för förvar. Vidare finns det inte några andra sakliga skäl för en sådan ändring, vilket vi utvecklar ingående i avsnitt 6.6.3. Orsaken till detta är att det i dessa fall i stället är möjligt att besluta om förvar eller uppsikt. Som framgått har uppsikt i allt väsentligt samma innehåll som ett beslut om anmälningsskyldighet. De skillnader som i dag finns försvinner i huvudsak genom våra förslag i detta kapitel. En sådan utvidgning skulle vidare innebära en överlappning mellan tillämpningsområdena för anmälningsskyldighet och uppsikt. Eftersom innehållet i de två åtgärderna är i stort sett identiskt är detta inte lämpligt.

Ett annat alternativ är att man avskaffar uppsikt som kontrollåtgärd och ersätter det med tvångsmedlet anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet skulle i så fall få ersätta uppsikt som alternativ till förvar, och dessutom kunna användas för att utöva kontroll över utläningar som omfattas av ett utvisningsbeslut som inte kan verkställas. En ordning av det nu sagda slaget skulle inte i praktiken leda till några utökade möjligheter att ta utläningar i förvar och medför inte heller några andra fördelar såvitt vi kan bedöma. Den skulle därmed förutsätta omfattande ändringar i LSU och få till följd att sys-

tematiken i LSU utan saklig grund kommer att skilja sig från utlänningslagens. Något uppdrag att avskaffa uppsikt som kontrollåtgärd har vi dessutom inte. Tvärtom har vi i uppdrag att överväga skärpningar av uppsiktsinstitutet genom en möjlighet att använda elektronisk övervakning. Med hänsyn till det sagda kan vi inte förorda att uppsikt avskaffas.

Sammantaget kan vi inte se att några sakliga eller systematiska skäl talar för en ordning där brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet görs till en självständig förvarsgrund och ytterst starka skäl som talar emot en sådan ordning. Brott mot anmälningsskyldigheten kan redan i dag leda till en straffsanktion.

I fallet att anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt enligt LSU förhåller det sig redan så att överträdelser kan innebära att utlännings i stället tas i förvar. Överträdelsen kan nämligen komma att tas till intäkt för bedömningen att uppsikt inte är en tillräcklig kontrollåtgärd för att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Förslagen i kapitel 5 om utökade möjligheter till förvar förväntas leda till att detta blir möjligt i än fler fall än i dag. Något behov av att utpeka brott mot denna form av anmälningsskyldighet som en självständig förvarsgrund har inte framkommit. Vår bedömning är därför att inte heller en sådan reglering bör införas.

### *Förslag till tänkbar ordning vid en annan bedömning*

Vi har i uppdrag att oavsett vår bedömning i frågan föreslå en ordning med brott mot anmälningsskyldighet som särskild förvarsgrund. Våra överväganden redovisas i det följande.

När anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt framstår det som möjligt att ange överträdelser av denna anmälningsskyldighet som en grund för förvar. Samma sak gäller i fråga om överträdelser av förbud mot att lämna ett vistelseområde inom ramen för ett uppsiktsbeslut. Det bör dock framhållas att en bestämmelse där nu nämnda överträdelser görs till en självständig förvarsgrund inte ändrar det förhållandet att förvar endast är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen om förvaret är ett led i processen att avlägsna utlännings från landet. Vidare krävs enligt såväl Europakonventionen som 1 kap. 8 § LSU att åtgärden är proportionerlig. Att slentrianmässigt ta utlännings i förvar för enstaka, bagatellartade överträdelser

av anmälningsskyldighet inom ramen för uppsikt bör därför inte kunna komma i fråga. Detta gäller alldeles särskilt när utlänningen är ett barn. För frihetsberövande av barn krävs nämligen enligt Europadomstolens praxis att frihetsberövande måste vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (se Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, nr 11593/12, punkten 120). Enligt uppgift är flertalet överträdelser av ålagd anmälningsskyldighet av mer eller mindre bagatellartat slag. Det handlar ofta t.ex. om att utlänningen missat bussen och därför anmäler sig någon stund för sent. Om utlänningen på ett allvarligt sätt åsidosätter villkoren i uppsikten bör förvar regelmässigt kunna bli aktuellt redan med nuvarande reglering. En bestämmelse om brott mot anmälningsskyldigheten som självständig förvarsgrund kan därför inte förväntas innebära att fler utlänningar tas i förvar.

Med dessa reservationer anser vi att det skulle vara möjligt att i 3 kap. 1 § LSU lägga till åsidosättande av anmälningsskyldigheten i ett uppsiktsbeslut som en självständig förvarsgrund. Man bör i så fall även inkludera situationen att utlänningen bryter mot förbud att lämna ett vistelseområde. För att markera att inte enstaka bagatellartade överträdelser ska kunna leda till förvar bör det krävas att utlänningen allvarligt överträtt de angivna villkoren i uppsiktsbeslutet. Bestämmelsen skulle kunna utformas enligt följande.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar, om det

1. kan antas att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas,<sup>1</sup> eller

2. finns ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet.

Utlänningen får dock tas i förvar endast om

1. det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, *eller*

1. det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige,

<sup>1</sup> Bestämmelsen har här den lydelse som föreslås i avsnitt 5.7.1.

2. utlänningens identitet är oklar.

2. utlänningens identitet är oklar, *eller*

3. *utlänningen allvarligt har åsidosatt anmälningsskyldighet eller förbud mot att lämna ett vistelseområde enligt 4 kap. 1 §.*

Genom förslag till en tänkbar lösning bedömer vi att vi har uppfyllt uppdraget att oavsett bedömning i sak föreslå en ordning som innebär att brott mot anmälningsskyldighet görs till en självständig förvarsgrund. Som framgått tidigare kan vi dock inte förorda att det genomförs. Ett förslag om att göra brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet till en självständig förvarsgrund skulle inte tillföra något även om man skulle utvidga tillämpningsområdet så att tvångsmedlet kan användas parallellt med uppsikt. I stället skulle man enbart åstadkomma en dubbelreglering.

## 7.7 Vissa hemliga tvångsmedel bör kunna användas för att lokalisera utlänningar som är ställda under uppsikt

**Förslag:** Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter ska få användas för att lokalisera utlänningar som inte har fullgjort villkor i ett uppsiktsbeslut om anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde.

I lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska tillhandahållares skyldighet att lämna ut uppgifter om abonnemang till Säkerhetspolisen utvidgas så att den omfattar även anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde som följer av ett beslut om uppsikt.

### Skälen för förslagen

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning fick tidigare inte användas enbart i syfte att eftersöka personer. Vid införandet av LSU anförde regeringen att det är fråga om

utlänningar som utgör en allvarlig säkerhetsrisk och att det därför är viktigt att Säkerhetspolisen så snabbt som möjligt kan lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. I lagen infördes därför en möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en sådan utlänning. I det innefattas även att utlänningen utan tillstånd har lämnat det vistelseområde som anmälningsskyldigheten kan innebära. Både historiska uppgifter och lokalisering i realtid får användas för det nu angivna ändamålet. Skälet till att historiska uppgifter får användas är att de kan vara viktiga för att få fram var utlänningen brukar befinna sig och för att kartlägga hans eller hennes rörelsemönster. (Se prop. 2021/22:131 s. 155.) Från början omfattade bestämmelsen endast uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2024 utvidgades regleringen till att omfatta även uppgifter om meddelanden som överförs eller har överförts och s.k. masttömning, dvs. uppgift om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst område (se Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden prop. 2023/24:108). Samtidigt infördes en möjlighet att använda hemlig dataavläsning avseende kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter.

Bestämmelserna om en möjlighet att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera en utlänning som inte sköter sin anmälningsskyldighet omfattar endast anmälningsskyldighet enligt 5 kap. LSU, och alltså inte sådan anmälningsskyldighet som kan följa av uppsikt (se prop. 2021/22:131 s. 266). För att uppsikt ska vara ett trovärdigt och effektivt alternativ till förvar är det nödvändigt att de rörelseinskränkningar som utlänningen åläggs inom ramen för uppsiktsbeslutet effektivt kan kontrolleras och att utlänningen snabbt kan lokaliseras, om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter. Vår bedömning är att de skäl som lagts till grund för införandet av en möjlighet att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som missköter sin anmälningsskyldighet gör sig gällande även vid uppsikt. Detta gäller oavsett om uppsikten pågår innan regeringen slutligt prövat ärendet eller därefter i avvaktan på verkställighet av utvisningsbeslutet. Som utvecklas i kapitel 6 är det viktigt att även före den slutliga prövningen kunna utöva en effektiv kontroll av den lilla grupp utlänningar som lagen tillämpas på. Vi föreslår därför där att tvångsmedel i kartläggande syfte ska få användas i kombination

med uppsikt och redan innan det att regeringen slutligt prövat utvisningsfrågan eller utlänningslämnat in en nöjdförklaring.

Sammantaget bedömer vi att starka skäl talar för att även den anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde som kan beslutas inom ramen för uppsikt bör kunna kontrolleras med hjälp av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter.

Förslaget innebär att något fler personer komma att utsättas för det integritetsintrång som respektive tvångsmedel innebär. Ingreppet kan dock inte anses mer långtgående än nödvändigt. Förslaget bedöms därför proportionerligt och i övrigt förenligt med det skydd för enskildas rättigheter som följer av bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Bestämmelserna om granskning och förstöring och om överskottsinformation är tillämpliga (5 kap. 20 och 23 §§ LSU och 30 § lagen om hemlig dataavläsning).

### *Abonnemangsuppgifter*

Förslaget föranleder ändringar i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK. I 9 kap. 33 § LEK regleras skyldighet för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst att på begäran lämna ut vissa uppgifter som omfattas av tystnadsplikt till olika myndigheter. Enligt första stycket första punkten l) ska uppgift om abonnemang lämnas till Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt LSU. Med att utlänningslämnat in en nöjdförklaring avses att han eller hon har missat ett eller flera tillfällen eller att utlänningslämnat in en nöjdförklaring någon eller några gånger har lämnat sitt vistelseområde (se prop. 2021/22:131 s. 266). I samband med att denna skyldighet infördes anfördes att det i arbetet med att lokalisera en eftersökt person kan vara användbart för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att veta om den eftersökte har någon kommunikationsutrustning som skulle kunna spåras. Det konstaterades att tillgången till abonnemangsuppgifter då kan vara en förutsättning för

att myndigheterna över huvud taget ska kunna få fram uppgifter om vilket eller vilka telefonnummer som är aktuella att titta närmare på (se prop. 2023/24:108 s. 70). Det som anfördes gör sig gällande även i fråga om uppsikt. Bestämmelsen bör därför utvidgas så att den omfattar även anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde som följer av ett beslut om uppsikt. Några nya risker för den personliga integriteten bedöms inte uppkomma. Utvidgningen, som innebär att fler personer kan komma att bli föremål för åtgärden bedöms, bedöms som proportionerlig ställd mot de skäl som ligger till grund för åtgärden.

## **7.8 Elektronisk övervakning av förbud att lämna ett vistelseområde**

### **7.8.1 Nuvarande användning av elektronisk övervakning**

Det finns i dagsläget ett antal lagar där inskränkningar i enskildas rörelsefrihet kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Uttrycket ”med elektroniska hjälpmedel” är teknikneutralt och gör det möjligt att använda den teknik som är mest ändamålsenlig och minst integritetskränkande för den elektroniska kontrollen (se prop. 2019/20:118 s. 149 och 150). Allt eftersom de tekniska möjligheterna förändras kan annan teknik än i dag komma att användas. Våra överväganden är dock inriktade på den teknik som används i dag.

I det följande redogörs för nuvarande bestämmelser om elektronisk övervakning i Sverige, följt av en redogörelse för den teknik som används i dagsläget.

## **Elektronisk övervakning inom det straffrättsliga påföljdssystemet**

### *Övergripande*

Fotboja används enligt flera lagar som ett led i verkställighet av ett straff. När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella

tidpunkten. Den övervakningen är således ständigt pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

### *Elektronisk övervakning i stället för fängelse*

Kriminalvården kan besluta att ett fängelsestraff som inte överstiger sex månader ska avtjänas genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Enligt 3 och 8 §§ lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖVL, ska då meddelas föreskrifter om bl.a. var den dömd ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts vistas utanför bostaden. Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Särskilda föreskrifter får också beslutas i form av förbud för den dömd att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (8 § andra stycket 2 IÖVL). Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (8 § tredje stycket samma lag IÖVL).

Varje beslut om intensivövervakning föregås av en utredning om huruvida det är lämpligt att använda den verkställighetsformen. Den förutsätter att den dömd har egen bostad. Om bostaden delas med andra måste också de godta den övervakning som krävs, vilket bl.a. innefattar oanmälda besök i bostaden. Om den dömd inte har någon daglig sysselsättning i form av arbete, studier eller liknande kan intensivövervakning vara olämplig, eftersom den förutsätter att det är möjligt att upprätta ett schema över var den dömd ska befinna sig vid olika tidpunkter. Det är också viktigt att den dömd är tillräckligt motiverad att underkasta sig de olika kontroller som ingår i intensivövervakningen. Kriminalvården ska i ett särskilt beslut ange bl.a. var den dömd ska bo under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning, under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts att vistas utanför bostaden och på vilket sätt den dömd ska hålla kontakt med Kriminalvården.

Syftet med den elektroniska kontrollen är främst att kontrollera att de frihetsinskränkande föreskrifter som ingår i intensivövervakningen efterlevs.

I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning (prop. 2024/25:202) lämnas förslag som bl.a. innebär att

- tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad utvidgas till att omfatta fängelse i högst ett år och sex månader,
- det vid strafftider som överstiger fängelse i sex månader ska göras en fördjupad lämplighetsprövning innan ett beslut om verkställighet i den dömdes bostad fattas,
- det införs en ny verkställighetsform för fängelsestraff, elektronisk övervakning i kontrollerat boende, som ska kunna tillämpas på fängelsestraff på högst ett år och sex månader, och
- Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende och för driften av de kontrollerade boendena.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. I fråga om verkställighet i kontrollerat boende ska den nya lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning dock tillämpas första gången den 1 juni 2026.

#### *Elektronisk övervakning som utslussningsåtgärd och vid permission*

Enligt bestämmelser i fängelselagen (2010:610) finns det viss möjlighet att övervaka den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt med elektroniska hjälpmedel. Det görs som ett led i det säkerhetshöjande arbetet på anstalten med stöd av 2 kap. 1 § Sådan elektronisk övervakning saknar intresse i detta sammanhang, eftersom våra överväganden avser personer på fri fot.

Elektronisk övervakning används enligt fängelselagen även som ett led i utslussningen från kriminalvårdsanstalt, vid villkorlig frigivning eller tidigarelagd frigivning. Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor. Om det på grund av nya

omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta nya villkor.

Kriminalvården har även viss möjlighet att använda elektronisk övervakning när dömda beviljas permission eller särskild permission (se En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135 s. 99).

### *Elektronisk övervakning vid villkorlig frigivning*

En person som är dömd för brott och som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan i vissa fall meddelas särskilda föreskrifter som måste följas. En särskild föreskrift kan exempelvis avse vistelseort (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvården, eller rätten i fråga om den som har dömts till skyddstillsyn, beslutar om sådana föreskrifter och kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden.

Sedan den 1 maj 2021 har ett förtydligande avseende föreskrift om vistelseort införts i 26 kap. 16 § brottsbalken. En sådan föreskrift kan nu uttryckligen avse anvisningar om platser eller områden där den dömda ska eller inte får vistas. En sådan föreskrift i kombination med elektronisk övervakning ger exempelvis möjligheter att kontrollera att en livsstilskriminell person inte vistas på platser där drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella (se Utökade kontroll- och stöd-möjligheter avseende skyddstillsynsdömda, prop. 2020/21:85 s. 36).

Eftersom en sådan föreskrift innebär en inskränkning av den dömdes personliga frihet ska möjligheten användas restriktivt och behovet ska alltid prövas mot proportionalitetsprincipen (26 kap. 14 a § brottsbalken, Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 samt prop. 2020/21:85 s. 53 och 54).

### *Ungdomsövervakning*

I januari 2021 infördes det en ny påföljd, kallad ungdomsövervakning, för unga lagöverträdare under 21 år (se prop. 2019/20:118). Ungdomsövervakning innebär vissa inskränkningar i rörelsefriheten. Huvudregeln är att den dömda inte får vistas utanför sin bostad

under helgkvällar och helgnätter. Om ett sådant förbud inte bedöms vara lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden, eller om någon annan inskränkning bedöms vara mer ändamålsenlig, får det generella förbudet ersättas med ett individuellt utformat förbud. Ett sådant förbud får avse förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Att inskränkningarna i rörelsefriheten följs ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det. Den dömda är dessutom skyldig att på begäran lämna prov för kontroll av drog- och alkoholförbud.

### *Elektronisk övervakning vid slutna ungdomsvård*

Det finns även en möjlighet att vid verkställigheten av slutna ungdomsvård utanför särskilda ungdomshem använda elektronisk övervakning. Enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård ska den dömda tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. Det förutsätter att det bedöms vara lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället att han eller hon får vistas utanför det särskilda ungdomshemmet eller att det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid sådan vistelse får enligt paragrafen elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömda ska befinna sig. Regleringen är således inte lika ingående som den som finns för de som avtjänar fängelsestraff. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten av slutna ungdomsvård. Myndigheten beslutar om verkställighet utanför särskilda ungdomshem och sköter den elektroniska kontrollen.

I betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) föreslås att påföljden slutna ungdomsvård ska utmönstras och att unga lagöverträdare i stället ska dömas till fängelse. Fängelsepåföljden ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter och verksamheten där ska anpassas till barns och ungas behov. Förslaget i denna del innebär att fängeslagen blir tillämpliga på verkställig-

heten, såvitt gäller elektronisk övervakning. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## Elektronisk övervakning vid kontaktförbud

Bestämmelserna om kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud (hädanefter kontaktförbudslagen). Bestämmelserna har nyligen ändrats genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2025 (Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer, prop. 2024/25:123, bet. 2024/25:JuU31, rskr. 2024/25:207).

Ett kontaktförbud innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Enligt lagen kan det även meddelas utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud, som omfattar ett större område runt den skyddade personen. Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla mot har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten eller det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot.

Syftet med elektronisk övervakning är i första hand att ge polis och åklagare möjlighet att kontrollera att kontaktförbudet efterlevs. Ett annat syfte med elektronisk övervakning är att göra det möjligt att säkra bevis för att en överträdelse har skett, vilket i sig anses kunna ha en avhållande effekt.

Den som har ålagts villkor om elektronisk övervakning är enligt 12 a § kontaktförbudslagen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ansvarar enligt 13 a § för att verkställa den elektroniska övervakningen.

Överträdelser av kontaktförbud är straffbara (24 §). Straffas gör även den som meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar

att en elektronisk övervakning kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen (25 §).

Beslut om kontaktförbud meddelas av åklagare. Både den som har begärt kontaktförbud och den som har ålagts kontaktförbud får begära rättens prövning av åklagarens beslut. När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13 § andra stycket kontaktförbudslagen).

Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm när den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om var den övervakade befinner sig får registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas i det förbjudna området eller den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras. Någon ständig övervakning förekommer alltså inte i de fallen. (26 § kontaktförbudslagen.) Användningen av uttrycket *i samband med* innebär att Polismyndigheten retroaktivt får ta fram uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet. Ändringen innebär också att myndigheten får ta fram uppgifter om den övervakades position efter att denne har lämnat förbudsområdet. Uppgifterna får tas fram endast i syfte att kontrollera att förbudet efterlevs. Det är inte tillåtet att ta fram uppgifter retroaktivt längre tillbaka än vad som är nödvändigt för att tillgodose detta syfte. På samma sätt får uppgifter om den övervakades position efter att denne har lämnat förbudsområdet inte tas fram under längre tid än vad som är nödvändigt för att kontrollera att förbudet efterlevs. Motsvarande begränsning gäller även när en beslutad elektronisk övervakning hindras eller försvåras. (Se prop. 2024/25:123 s. 121.)

Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst två månader om de inte tas in i en förundersökning. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. (26 och 27 §§ kontaktförbudslagen.)

## Elektronisk övervakning av preventiva vistelseförbud

Den 1 februari 2024 infördes lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud. Enligt lagen får en person, under vissa närmare angivna förutsättningar, förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats (vistelseförbud). Ett vistelseförbud får inte avse den som är under 15 år. Syftet med bestämmelserna är att förhindra de kriminella nätverkens verksamhet och återupprätta tryggheten i lokalsamhället.

En av grunderna för ett beslut om vistelseförbud är att det finns risk för brottslighet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning (3 och 4 §§). Om beslutet har meddelats på denna grund får förbudet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det behövs för att kontrollera att förbudet följs (7 §).

När ett beslut om vistelseförbud förenats med villkor om elektronisk övervakning är den som förbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (7 §). Hur det ska gå till ska framgå av beslutet. Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

Uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller en beslutad elektronisk övervakning hindras (31 §). Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst två månader om de inte tas in i en förundersökning (32 §). När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Allmän åklagare prövar frågor om vistelseförbud på skriftlig anmälan av Polismyndigheten (11 §). Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13, 16 och 20 §§).

Möjligheten att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning har utvidgats i samband med ändringarna i lagen om kontaktförbud. Som skäl för ändringen anförs bl.a. följande (se prop. 2024/25:123 s. 71).

Ett vistelseförbud syftar till att förebygga och förhindra brottslighet som begås i det offentliga rummet. Elektronisk övervakning av vistelseförbud är förbehållet de allvarligaste fallen och syftar till att kontrollera att den som har meddelats förbudet följer det. Det är därför nöd-

vändigt att polisen vid ett larm snabbt kan bedöma om det är fråga om en överträdelse eller om larmet kan förklaras av tekniska problem. Tillgång till uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet och efter att personen har lämnat området innebär att underlaget för polisens bedömningar förbättras. En effektiv elektronisk övervakning kan bidra till att allvarlig brottslighet som sprängningar och skjutningar förhindras. En utökad tillgång till uppgifter förbättrar också möjligheterna att kontrollera invändningar från den övervakade om att larmet har orsakats av tekniska problem.

## Tekniken som används vid elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning av kontaktförbud, preventivt vistelseförbud och vid verkställighet av frihetsstraff sköts i dag på det sättet att den som ska övervakas förses med en s.k. fotboja. Fotboja innebär att den övervakade ska bära på sig en utrustning som gör att det tekniskt går att kontrollera var den övervakade befinner sig. Vid verkställighet av påföljder är syftet att kontrollera att den dömda finns på den plats där han eller hon enligt ett av myndigheten fastställt schema ska befinna sig. Det ska vid kontaktförbud gå ett larm om den övervakade går in i ett område där han eller hon inte får befinna sig. Den teknik som används går alltså ut på att lokalisera var den som övervakas befinner sig. Tekniken är av likartat slag, men den används på olika sätt.

Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm om den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Någon ständig övervakning förekommer inte.

När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen i stället ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella tidpunkten. Den övervakningen är således ständigt pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

Elektronisk övervakning förutsätter medverkan av den övervakade. Han eller hon måste ställa sig till förfogande för att fotbojan ska kunna sättas på. Den övervakade måste också vara vaksam på att utrustningen fungerar. Vid mobila lösningar måste den övervakade

ladda enheterna och, beroende på teknik, se till att alltid ha med sig den enhet som behövs för övervakningen.

Polismyndigheten använder sig numera av en enkomponentslösning bestående av en sändare som fästs på den övervakades ankel. Sändaren kommunicerar med det centrala övervakningssystemet som bl.a. larmar om personen med kontaktförbud eller vistelseförbud träder in i en förbjuden zon eller om kontakten mellan sändaren och övervakningssystemet bryts.

## 7.8.2 Framlagda förslag om elektronisk övervakning

### SOU 2024:39 Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har i delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) lämnat vissa förslag som rör elektronisk övervakning. I betänkandet föreslås en ny ungdomspåföljd kallad utvidgad ungdomsövervakning. Utvidgad ungdomsövervakning ska förenas med rörelseinskränkningar som ska övervakas med elektronisk kontroll. Inskränkningarna ska gälla varje kväll och natt, liksom all annan dagtid än den tid som den dömda förvärsarbetar, deltar i utbildning eller organiserade fritidsaktiviteter, gör vårdbesök eller ägnar sig åt inköp och liknande åtgärder. Därutöver ska den dömda ha rätt att under viss tid kunna ägna sig åt aktiviteter som han eller hon själv framställer önskemål om. Tiden för utvidgad ungdomsövervakning ska överstiga ett år och får bestämmas till högst tre år.

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### SOU 2024:48 Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen

I betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) föreslås bl.a. införande av en ny tidsbestämd påföljd, säkerhetsstraff, avsett för särskilt allvarliga situationer av återfall eller flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarlig karaktär vid brott mot liv, hälsa, frihet eller

frid och där det finns en påtaglig risk för återfall i sådan brottslighet. Enligt förslaget ska tillstånd i vissa fall kunna ges till vistelse utanför anstalt. Ett sådant tillstånd ska enligt förslaget förenas med de villkor som behövs, varvid elektroniska hjälpmedel föreslås få användas för att kontrollera att villkoren följs.

I betänkandet föreslås även att systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett flertal hänseenden och införande av en ny verkställighetsform, nämligen avtjänande av fängelsestraff i kontrollerat boende med elektronisk övervakning.

Vidare föreslås bl.a. en möjlighet att besluta om en vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken i syfte att skydda brottsoffret och skärpning av reglerna i 26 kap. 3 och 29 kap. 4 §§ brottsbalken, som är tillämpliga i återfallssituationer.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026, dock inte säkerhetsstraffet som föreslås införas den 1 januari 2028.

Den 16 oktober 2025 beslutade regeringen om propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34). I propositionen behandlas förslagen som rör villkorlig frigivning i betänkandet. Vidare beslutades den 23 oktober 2025 om lagrådsremissen Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd.

## **SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar**

2023 års förvarsutredning har i sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslagit att utlänningslagens bestämmelser om uppsikt ska omfatta två nya former av uppsikt. I dagsläget kan uppsikt omfatta anmälningsskyldighet eller att lämna ifrån sig pass eller en annan legitimationshandling. Enligt utredningens förslag ska uppsikt även kunna omfatta skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Vidare föreslås att elektronisk övervakning ska få användas vid uppsikt som gäller vistelseskyldighet, om det behövs för att kontrollera att villkoren följs. Uppsikt som kombineras med elektronisk övervakning kallas i betänkandet för förstärkt uppsikt. I övrigt föreslås i huvudsak följande gälla.

Uppgifter om utlännings position vid elektronisk övervakning ska få registreras och tas fram endast när utlännen lämnar det geo-

grafiska område som denne är skyldig att vistas inom eller en beslutad elektronisk övervakning hindras. Detta avses möjliggöra att systemet kan larma om utlänningen antingen lämnar området eller hindrar övervakningen. När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats ska utlänningen vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen vid beslut om förstärkt uppsikt. Genom föreskrifter om underrättelse-skyldighet ska säkerställas att Polismyndigheten kan utföra sina upp-gifter som verkställande myndighet och att Migrationsverket och Säkerhetspolisen kan kontrollera och följa upp efterlevnaden av vistelseskyldigheten.

För vuxna utläningar ska det inte gälla några fastställda tids-gränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå. När förstärkt upp-sikt beslutas för barn ska åtgärden inte få pågå under längre tid än maximalt sex månader. Ett brottsutvisat barn eller ett barn i ett säker-hetsärende ska dock få vara ställt under förstärkt uppsikt i samman-lagt högst 18 månader.

Förstärkt uppsikt när det gäller barn bedöms främst vara ända-målsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. I de få undantagsfall där det skulle kunna bli aktuellt med förstärkt uppsikt för ett barn som är yngre än så bör enligt utredningen en tillämpning av proportionali-tetsprincipen leda till betydligt kortare tider för förstärkt uppsikt. Tidsgränserna för förvar bör då kunna användas som riktmärke.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### **Ds 2024:30 En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas**

I promemorian föreslås att socialnämnder ska ges nya befogenheter att besluta om insatser i öppna former och särskilda föreskrifter till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. Befogenheterna föreslås regleras i en ny lag kallad lagen om insatser inom socialtjän-ten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas, förkor-tad LIV. Lagen ska komplettera bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453).

Av särskilt intresse för vår del är förslag som går ut på att en socialnämnd under vissa förutsättningar får besluta att barnet eller

den unge ska följa en eller flera särskilda föreskrifter, som bl.a. kan bestå i en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller en annan anvisad plats som kan likställas med en bostad. Socialnämnden föreslås få besluta att efterlevnaden av en sådan föreskrift ska kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning, under förutsättning att barnet har fyllt 15 år och det finns skäl att anta att barnet eller den unge inte kommer att följa den särskilda föreskriften och den elektroniska övervakningen behövs för att förhindra eller förebygga att barnet eller den unge involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet. Elektronisk övervakning föreslås få beslutas för högst en månad åt gången och aldrig få pågå under längre tid än totalt sex månader under en period om tolv månader.

I promemorian föreslås att Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen, och att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid montering av den utrustning som behövs. Polismyndigheten föreslås vara skyldig genast underrätta socialnämnden om den elektroniska övervakningen inte kan verkställas eller om den elektroniska övervakningen visar att barnet eller den unge inte följer den särskilda föreskriften. Socialnämnden föreslås vara skyldig att genast underrätta Polismyndigheten när ett beslut om elektronisk övervakning upphör eller ändras.

När den elektroniska övervakningen har upphört föreslås socialnämnden vara skyldig att gallra de uppgifter som framkommit vid den elektroniska övervakningen.

Alla beslut och om insatser och särskilda föreskrifter enligt den nya lagen ska enligt förslagen övervägas av socialnämnden minst en gång var sjätte månad.

I ärenden och mål om elektronisk övervakning eller om upphörande av elektronisk övervakning föreslås att ett offentligt biträde ska förordnas för barnet och dennes vårdnadshavare eller för den unge, om det inte kan antas att behov av offentligt biträde saknas. Offentligt biträde ska enligt förslagen förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnden förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 7.8.3 Tidigare överväganden om elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att det inte borde införas ett system med elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot men vilkas utvisningsbeslut inte kan verkställas. Utredningens uppdrag tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt utan som komplement till eller ersättning för anmälningsskyldighet.

Enligt utredningens mening fanns det starka skäl som talade mot att införa elektronisk övervakning av utvisade utlänningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot men som ändå var kvar i Sverige. Utredningen fäste då avseende bl.a. vid att nyttan med elektronisk övervakning ansågs bli begränsad, eftersom övervakningen bara ger information om var utlänningen befinner sig, men inte vad han eller hon gör eller planerar att göra. Utredningen tog upp att det fanns flera utländska exempel på att övervakning med fotboja inte har hindrat personer från att begå terroristattentat. Som det senaste exemplet nämndes terrordådet på London Bridge i slutet av november 2019, då två personer dödades och ett flertal skadades av en man som var villkorligt frigiven från ett straff för terroristbrott och därför bar fotboja.

Utredningen framhöll vidare att Säkerhetspolisen redan kan få tillgång till lokaliseringssuppgifter i realtid genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Att ersätta den sortens lokalisering med ständig elektronisk övervakning oavsett var utlänningen befinner sig ansågs utgöra ett mycket långt steg. Utredningen konstaterade att det för den som har fotboja i praktiken är omöjligt att undgå att uppgifter om var han eller hon befinner sig registreras utan att förstöra utrustningen, vilket resulterar i ett larm.

Utredningen fäste vidare avseende vid att Säkerhetspolisen föreslogs få utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, vilket skulle ge myndigheten effektivare verktyg för att förebygga och förhindra brott än vad elektronisk övervakning kan ge. Det ansågs samtidigt minska behovet av att införa sådan övervakning. Man beaktade också att kontrollen av utlänningar som utvisats på grund av säkerhetshot men där utvisningsbeslutet inte kan verkställas skulle

förbättras genom utredningens förslag om att anmälningsskyldighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna det område som han eller hon normalt vistas i.

Att genom användning av fotboja samla in uppgifter löpande och i realtid om var en person befinner sig ansågs innebära ett betydande integritetsintrång. Utredningen ansåg att det inte skulle vara godtagbart med en så ingående övervakning ens av utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Man pekade på att personerna som regel inte är dömda för brott och att det som anförs mot dem vanligen inte ens är tillräckligt för att inleda förundersökning. Slutsatsen var att den begränsade nyttan inte alls väger upp det avsevärda integritetsintrånget.

Utredningen anförde vidare att elektronisk övervakning kan förväntas bli kostnadskrävande, ställt i relation till den begränsade nyttan. Det ansågs dessutom finnas en uppenbar risk att elektronisk övervakning inte kan komma till stånd förrän om några år, beroende på att det var många tekniska och praktiska frågor som först måste lösas. I övervägandena tar man även upp förväntade svårigheter med att handla upp tjänsten på grund av att det endast kan handla om ett fåtal personer per år som skulle övervakas elektroniskt.

Utredningens övergripande slutsats var att fördelarna med elektronisk övervakning inte överväger nackdelarna. Med anledning av hur kommittédirektiven utformats lade man trots det fram förslag till hur en reglering skulle kunna utformas vid en annan bedömning. Man gjorde då bedömningen att övervakning under alla förhållanden inte borde användas för att skärpa kontrollen av en utlänning som missköter sin anmälningsskyldighet, eftersom sådan misskötsel är straffsanktionerad. Möjligheten att använda elektronisk övervakning som kontrollmetod borde enligt utredningen knytas till situationer där risken för att utlänningen faktiskt medverkar till eller begår brott bedöms vara som störst. Bedömningen gjordes att möjligheten därför borde knytas till att utlänningen frigges från förvar (betänkandet s. 641). Vidare föreslogs att det skulle krävas en särskild risk för att utlänningen antingen begår en terrorismrelaterad gärning eller av annat skäl utgör ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som kan utgöra grund för utvisning enligt den föreslagna lagen.

Bestämmelserna borde enligt utredningen införas i en tidsbegränsad lag i form av en försöksverksamhet.

När det gällde utformningen av den elektroniska övervakningen anförde utredningen följande (s. 643 och 644).

Av de skäl som angetts i avsnitt 16.5 bör den elektroniska övervakningen inte knytas till ett förbud för utlänningen att lämna bostaden. En sådan reglering – i praktiken en form av husarrest – är inte rimlig, eftersom den skulle kunna innebära ett faktiskt frihetsberövande. Övervakningen kan inte heller knytas till att utlänningen ska arbeta eller ha annan daglig sysselsättning. Den kan således inte knytas till att utlänningens dagliga tillvaro kan schemaläggas och kontrolleras. Eftersom övervakningen inte kan knytas till att utlänningen ska befinna sig på en viss plats får det i stället bli en kontinuerlig övervakning av var utlänningen befinner sig. Hur uppgifterna om det ska nyttiggöras i Säkerhetspolisens verksamhet får försöksverksamheten utvisa.

Under övervakningen kan det komma fram uppgifter som tyder på att utlänningen planerar brott eller har kontakter med andra personer som kan göra det. Den verkställande myndigheten bör därför, i syfte att förhindra brott, få föreskriva vissa begränsningar i utlänningens rörelsefrihet. För det bör krävas att det finns särskild risk att utlänningen begår eller medverkar i en gärning som kan föranleda utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller på annat sätt kan utgöra ett sådant hot som anges i 1 kap. 1 § 2 den lagen.

En tänkbar avgränsning kan vara att begränsa det område inom vilket utlänningen får vistas. Det bör alltså vara möjligt att föreskriva att utlänningen endast får vistas i en viss kommun (eller i flera kommuner) eller ett visst län. Det bör också vara möjligt att knyta ett förbud till det, dvs. att förbjuda utlänningen att lämna det anvisade området. Varje sådan föreskrift behöver anpassas till utlänningens personliga förhållanden.

Ett annat alternativ kan vara att förbjuda utlänningen att vistas på en viss ort eller plats. Ett sådant vistelseförbud kan t.ex. avse en plats där personer brukar träffas som kan ha en extrem uppfattning i frågor som rör förhållandet till svenska medborgare, svenska myndigheter eller Sveriges säkerhet.

Föreskrifter eller förbud av nu aktuellt slag är alltså inte avsedda att vara obligatoriska vid elektronisk övervakning. De är enbart tänkta att tillfälligt kunna bidra till en ytterligare skärpt kontroll, om det behövs för att förhindra brott. Beslut i sådana frågor bör därför meddelas av den verkställande myndigheten. Föreskrifterna och förbuden bör som regel gälla under kortare tid än den elektroniska övervakningen och de bör också kunna aktualiseras när som helst under övervakningen.

#### 7.8.4 Elektroniska hjälpmedel för rapportering och övervakning inom migrationsområdet i vissa andra länder

Elektronisk övervakning innebär att elektroniska hjälpmedel (t.ex. mobilappar eller fotboja) används för att övervaka efterlevnaden av rapporteringsskyldighet eller skyldighet att vistas på en viss plats eller inom ett visst geografiskt område. Elektronisk övervakning förekommer på sina håll inom migrationsområdet. Framställningen i det följande baseras i allt väsentligt på redogörelsen i SOU 2025:16.

Inom EU finns reglering om elektronisk övervakning på migrationsområdet i fyra medlemsstater, nämligen Luxemburg, Portugal, Ungern och Tyskland. I praktiken används tekniken dock endast i Ungern och Portugal.

Utanför EU har Kanada och USA utvecklat system kring alternativ till förvar som bygger på tekniska lösningar.

I Kanada finns The National Voice Reporting program som innebär att utlänningar som omfattas av rapporteringsskyldighet kan rapportera genom telefonsamtal och myndigheterna använder sig av röstigenkänningsteknik för att identifiera uppringaren. Inom ramen för The Electronic Monitoring program används bl.a. gps, mobiltelefoner och radioteknik för att övervaka en utlännings position. Det senare systemet används endast för utlänningar som bedöms ha en högre avvikanderisk.

I det program som används i USA, Intensive Supervision Appearance Program IV (ISAP IV), kan efter en bedömning i det enskilda fallet utifrån vissa kriterier beslut fattas om särskilda övervakningsåtgärder. Dessa omfattar bl.a. fotboja med övervakning via gps, telefonrapportering som inkluderar röstigenkänning (VoiceID), användning av s.k. smart watch (VeriWatch) som kan scanna en persons ansikte och övervaka personens position samt användning av en mobilapp (SmartLINK). SmartLINK använder ansikts- och röstigenkänningsteknik när utlänningar rapporterar, checkar-in, genom mobilappen. Det sker inte någon kontinuerlig övervakning av utlännings position. Systemet har endast tillgång till enhetens position, mikrofon och kamera vid rapporteringstillfället. Genom systemet kan också utlännings och handläggare på migrationsmyndigheten skicka meddelande och handlingar till varandra.

### 7.8.5 Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning

**Förslag:** Det ska vara möjligt att enligt tvångsmedelsbestämmelserna besluta om förbud att lämna ett vistelseområde oberoende av om utlänningen åläggs anmälningsskyldighet.

Ett förbud för utlänningen att lämna ett vistelseområde ska, oavsett om förbudet ingår i uppsikt eller beslutas som tvångsmedel, kunna kombineras med elektronisk övervakning.

**Bedömningar:** Skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) bör inte kunna kontrolleras med elektronisk övervakning oavsett om den ingår i uppsikt eller ålagts utlänningen i ett tvångsmedelsbeslut. En sådan möjlighet bör inte heller finnas i fråga om skyldighet för en utlänning att till följd av ett uppsiktsbeslut lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.

#### Skälen för förslagen och bedömningarna

##### *Behovet av utökade kontrollmöjligheter av förbud att lämna ett vistelseområde*

För att uppsikt ska vara ett trovärdigt och effektivt alternativ till förvar är det nödvändigt att de rörelseinskränkningar som utlänningen åläggs inom ramen för uppsiktsbeslutet effektivt kan kontrolleras, och att utlänningen kan lokaliseras om han eller hon inte fullgör sina åligganden. Av förutsättningarna för ett beslut om uppsikt kan utläsas att syftet med ett uppsiktsbeslut är att motverka att utlänningen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av utvisningsbeslutet eller utövar brottslighet i Sverige (3 kap. 1 § andra stycket jämförd med 4 kap. 1 § LSU). Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde kan även förekomma som ett tvångsmedel enligt 5 kap. LSU. Lika viktigt är det att sådan anmälningsskyldighet, inklusive förbud att lämna ett vistelseområde, kan kontrolleras effektivt och att den som missköter sig kan lokaliseras.

En första fråga är om regelverket tillåter en effektiv kontroll av att utlänningen respekterar det som åligger honom eller henne inom

ramen för uppsikt eller tvångsmedelsbeslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Övervägandena bygger på premissen att man genomför våra förslag i avsnitt 7.7 om att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning ska kunna användas för att lokalisera en utlänning som inte fullgör sina åligganden enligt ett uppsiktsbeslut.

Anmälningsskyldighet innebär en skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på en viss ort. Detta gäller oavsett om åliggandet följer av ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. LSU eller ett tvångsmedelsbeslut enligt 5 kap. LSU. Det framgår av 13 § förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar att Polismyndigheten omedelbart ska underrätta Säkerhetspolisen om en utlänning inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Samma skyldighet gäller om utlänningen på annat sätt bryter mot ett förbud att lämna ett vistelseområde. I praktiken går det till så att Polismyndigheten dagligen rapporterar till Säkerhetspolisen om någon utlänning har misskött sin anmälningsskyldighet. Polismyndigheten rapporterar även till Säkerhetspolisen om utlänningen påträffas utanför det tillåtna vistelseområdet. I princip ankommer det sedan på Säkerhetspolisen att ta ställning till vilka åtgärder som bör komma i fråga till följd av överträdelsen.

Elektronisk övervakning skulle enligt vår mening inte tillföra något när det gäller övervakningen av om en utlänning fullgör sin skyldighet att anmäla sig hos polisen (se dock i avsnitt 7.8.9 om en möjlighet att registrera och ta fram uppgifter om utlänningens position vid underlåtelse att fullgöra anmälningsskyldighet). Samma sak gäller en skyldighet för utlänningen att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar. Däremot bedömer vi att det hade kunnat ha ett betydande värde med en möjlighet att kombinera ett förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Ett sådant system kan byggas upp på så vis att det larmar omedelbart om utlänningen lämnar det tillåtna vistelseområdet och underlätta lokalisering av honom eller henne.

Vid förbud att lämna ett vistelseområde enligt tvångsmedelsbestämmelserna får vissa hemliga tvångsmedel användas för att lokalisera utlänningen om han eller hon inte respekterar förbudet. Vi föreslår i avsnitt 7.7 att samma möjlighet ska finnas även när förbudet ingår i ett beslut om uppsikt. Tvångsmedlen innebär bl.a. en möjlighet att i realtid följa utlänningens rörelser genom positionering av

elektronisk kommunikationsutrustning. De hemliga tvångsmedlen får dock tillgripas i lokaliseringssyfte först när det står klart att utlänningen brutit mot förbudet att lämna vistelseområdet. Om det vid den tidpunkten i kartläggande syfte pågår en hemlig övervakning av elektronisk kommunikation finns det genom det tvångsmedlet en god möjlighet att få kännedom om att utlänningen lämnat vistelseområdet och att lokalisera utlänningen (se förslagen i kapitel 6 att kartläggande tvångsmedel ska vara möjliga att tillgripa även i kombination med uppsikt). Om någon tvångsmedelsanvändning inte är pågående finns det dock en risk för att det inte upptäcks att utlänningen lämnat området. Det bör vidare framhållas att det måste finnas någon elektronisk adress, kommunikationsutrustning eller annat informationssystem som tvångsmedlen kan riktas mot och att Säkerhetspolisen har kännedom om dessa. Så behöver inte alltid vara fallet.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att de nuvarande och föreslagna kontrollmöjligheterna i vissa fall kan vara otillräckliga för att säkerställa en effektiv kontroll av att utlänningen respekterar förbudet att lämna ett vistelseområde. Vidare kan möjligheterna att lokalisera honom eller henne i händelse av en överträdelse av förbudet vara otillräckliga. Den utlänning som har ålagts ett förbud att lämna ett vistelseområde bör vara underkastad en så pass effektiv kontroll att han eller hon inte utan svårighet kan avvika från vistelseområdet och hålla sig undan. Inte minst viktigt är det att överträdelser snabbt upptäcks, något som nuvarande övervakningsmöjligheter inte bedöms säkerställa i tillräcklig mån. Därigenom förbättras Säkerhetspolisens möjligheter att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas i förhållande till utlänningen. I ett uppsiktsfall kan det t.ex. handla om att överväga om utlänningen i stället bör tas i förvar. Det kan också handla om inledande av förundersökning. Det anförda talar för att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning. Om förslagen om förstärkt uppsikt som lämnats i betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) genomförs talar även detta starkt för att motsvarande möjlighet införs i LSU, eftersom kontrollmöjligheterna i de mest kvalificerade säkerhetsärendena inte bör vara mindre än i vanliga utlänningsärenden.

*Elektronisk övervakning skulle vara en effektiv kontrollåtgärd*

Elektronisk övervakning har under ett antal år använts som en metod att kontrollera att enskilda efterföljer ålagda inskränkningar i deras rörelsefrihet. Erfarenheterna av metoden är i huvudsak goda. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 7.8.1 finns det redan tekniska lösningar som gör det möjligt att positionera övervakade personer och att kontrollera om de rör sig utanför ett förutbestämt område eller om de träder in på ett förbjudet område.

En nackdel med elektronisk övervakning är att tekniska problem förekommer. Tekniken som Polismyndigheten tidigare använt byggde på att den övervakade personen måste befinna sig nära en viss smartphone. Det var därför vanligt att kontakten bröts även i hemmet, t.ex. om den övervakade glömde att bära med sig telefonen. Denna problematik ledde till ett stort antal larm. Polismyndigheten har dock nyligen infört en annan teknisk lösning, som innebär att denna typ av larm bör försvinna. Det förekommer även att kontakten bryts när den övervakade går in i en hiss eller ett garage eller befinner sig på en ödsligare plats med sämre uppkoppling. Vid samtliga dessa tillfällen går det ett larm till den övervakande myndigheten som direkt måste undersöka orsaken till larmet och eventuellt vidta åtgärder. Onödiga larm utgör naturligtvis en belastning för myndigheten. Motsvarande problem kan förväntas uppstå om man inför en möjlighet till elektronisk övervakning i LSU.

En annan komplikation med elektronisk övervakning är att det kan uppstå språkförbistring vid eventuella problem med den tekniska utrustningen. För myndigheten kan det vara brådskande att få tag på utlänningen för att reda ut orsaken till larmet samtidigt som det kan vara mycket svårt att, om det behövs, få fram en tolk med kort varsel.

Sammantaget anser vi, trots nackdelarna, att elektronisk övervakning kan vara en effektiv åtgärd för att kontrollera att utlänningen respekterar ett förbud att lämna ett vistelseområde och att ge Säkerhetspolisen underlag för beslut om åtgärder. Det bedöms också kunna vara en effektiv åtgärd för att förbättra möjligheterna att lokalisera utlänningen efter ett avvikande från vistelseområdet. Det kan förväntas att tekniken kommer att förbättras och leda till färre opåkallade larm.

Med hänsyn till de andra övervakningsmöjligheter som finns är det osäkert hur vanligt det kan förväntas att det finns ett behov av elektronisk övervakning enligt LSU. I de fall åtgärden behövs, menar vi dock att det kan vara ett effektivt verktyg i den verktygslåda som Säkerhetspolisen kan behöva för övervakning av den nu aktuella kategorin utlänningar.

*Åtgärden är proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas rättigheter*

Elektronisk övervakning skulle inte innebära att utlänningen åläggs några ytterligare inskränkningar i sin rörelsefrihet utan utgör endast en förstärkt kontroll av att beslutade rörelseinskränkningar respekteras. Elektronisk övervakning gör dock att de beslutade rörelseinskränkningarna framstår som mer ingripande och utgör dessutom ett ingrepp i utlänningens rätt till privatliv. Man måste därför ta ställning till om åtgärden är godtagbar med hänsyn till bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Intresset av att skydda samhället mot terrordåd och annan säkerhetshotande brottslighet, och att möjliggöra verkställighet av utvisning avseende personer som utvisats i sådana syften, är utan tvekan godtagbara ändamål för inskränkningar av såväl rörelsefriheten som skyddet för den personliga integriteten.

Nästa fråga är om inskränkningen framstår som proportionerlig. För utlänningens del är det naturligtvis ingripande att behöva bära en teknisk utrustning dygnet runt och att på andra sätt behöva medverka till att elektronisk övervakning ska kunna komma till stånd. Det är också integritetskränkande att utlänningens rörelser övervakas. Avsikten är dock inte att möjliggöra en ständig övervakning utan endast att man snabbt ska kunna uppmärksamma överträdelser och då lokalisera utlänningen. Därigenom kan integritetsintrånget begränsas. Om åtgärder behövs för att klargöra om utlänningen t.ex. tillhör eller verkar för en terrororganisation finns det andra tvångsmedel som kan tillgripas. Om elektronisk övervakning införs bör den därför vara inriktad på och begränsad till kontroll av att utlänningen inte lämnar vistelseområdet, utrustningens funktionalitet och lokalisering av utlänningen när vederbörande väl har lämnat vistelseområdet.

Ingreppet i utlänningens personliga integritet och den förstärkning av inskränkningen av rörelsefriheten som övervakningen innebär måste ställas mot det starka intresset av en effektiv kontroll av var utlänningen befinner sig. Regleringen tar sikte enbart på de mest kvalificerade säkerhetsärendena och syftar till att skydda Sverige och dess befolkning mot terroråd och andra allvarliga brott mot rikets säkerhet. Elektronisk övervakning används redan i dag i andra fall där skyddsintressena inte väger fullt så tungt. Förutsatt att övervakningen ges den inriktning som sagts ovan framstår den inte som påtagligt mer integritetskränkande än elektronisk övervakning i andra fall. Inskränkningen av rörelsefriheten är, även kombinerad med elektronisk övervakning, mer begränsad än vad som gäller för brottsdömda som underställs elektronisk övervakning som en del av verkställigheten. Inte minst bör det dock beaktas att en möjlighet till elektronisk övervakning kan göra att uppsikt oftare framstår som ett rimligt alternativ till förvar. En möjlighet till elektronisk övervakning kan således innebära att förvar kan undvikas i fler fall, eller att förvarstiderna kan göras kortare. Uppsikt framstår även i kombination med elektronisk övervakning som klart mindre ingripande för utlänningen och dennes närstående än förvar.

Med hänsyn till det anförda bedömer vi – förutsatt att regleringen förses med lämpliga begränsningar och rättssäkerhetsgarantier – att en möjlighet att kombinera uppsikt innebärande förbud att lämna ett vistelseområde eller anmälningsskyldighet med elektronisk övervakning är proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Vi gör samma bedömning i fråga om förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats med stöd av reglerna om tvångsmedel i 5 kap. LSU. I det fallet utgör tvångsmedlet inte ett alternativ till förvar. Här handlar det emellertid om utlänningar som egentligen saknar rätt att vistas i landet på grund av att de utgör ett kvalificerat säkerhetshot, men som inte kan avlägsnas på grund av verkställighetshinder. Intresset av att de rörelseinskränkningar som en sådan person i kontrollsyfte åläggs effektivt kan övervakas väger enligt vår bedömning så tungt att utlänningen får tåla det intrång som övervakningen innebär.

### *Bedömning*

Sammantaget gör vi bedömningen att det bör införas en möjlighet att kombinera förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Möjligheten bör finnas både i det fallet att förbudet ingår som ett villkor i ett beslut om uppsikt och i det fallet att förbudet beslutats med stöd av reglerna om tvångsmedel i 5 kap. LSU.

### *Möjligheten att ålägga utlännen förbud att lämna vistelseområdet bör kopplas loss från anmälningsskyldighet*

Det kan hävdas att möjligheten att ålägga en utlännings anmäla sig hos Polismyndigheten får mindre betydelse om det blir möjligt att elektroniskt övervaka att utlännen inte lämnar ett vistelseområde. Det skulle kunna tala för att man tar bort möjligheten att besluta om både anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde, i de fall då förbudet att lämna vistelseområdet förenas med elektronisk övervakning. Vår bedömning att emellertid att det även i de nu aktuella fallen finns ett värde i att kunna ställa krav på att utlännen inställer sig personligen hos polisen. Genom ett krav på ett fysiskt möte inskräps allvaret i situationen hos utlännen. Vidare begränsar man tidsmässigt utlännings möjligheter att ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet inom vistelseområdet. I uppsiktsfallen bör det beaktas att det är fråga om ett alternativ till frihetsberövande i form av förvar. I tvångsmedelsfallen bör det beaktas att det är fråga om en utlännings slutligt bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot och trots det får kvarstanna i Sverige enbart på grund av verkställighetshinder. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå lättnader för utlännings som utgör kvalificerade säkerhetshot.

Vår sammantagna bedömning är att möjligheten att använda elektronisk övervakning vid förbud att lämna ett vistelseområde inte bör leda till en inskränkning av möjligheten att ålägga utlännen anmälningsskyldighet. Dock anser vi att det finns skäl att i tvångsmedelsfallen frikoppla möjligheten att besluta om förbud att lämna ett vistelseområde från anmälningsskyldighet. Det bör alltså vara möjligt att besluta om enbart förbud att lämna vistelseområdet utan att samtidigt ålägga utlännen anmälningsskyldighet. Detta kräver ändringar i flera bestämmelser. Vidare bör det framhållas att beslutsfattaren vid sin proportionalitetsbedömning måste beakta hur olika

tvångsåtgärder påverkar utlännigen och den sammantagna effekten av åtgärderna. I det enskilda fallet kan det exempelvis vara så att både anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet med elektronisk övervakning bör beslutas, men att anmälningsskyldigheten bör göras något glesare med hänsyn till de effekterna av de sammantagna kontrollåtgärderna. Förslaget föranleder ändringar i flera bestämmelser i 5 kap. LSU och i 33 kap. 9 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

### 7.8.6 Bestämmelserna ska tas in i LSU och inte vara tidsbegränsade

**Förslag:** Bestämmelserna om elektronisk övervakning ska tas in i LSU.

**Bedömning:** Bestämmelserna om elektronisk övervakning bör inte göras tidsbegränsade.

### Skälen för förslaget och bedömningen

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att en eventuell reglering om elektronisk övervakning borde införas i en försöksreglering och därför tas in i en egen lag. Vi gör en annan bedömning och anser att bestämmelserna i stället bör tas in i LSU. Ett skäl för bedömningen är att det blir svårt för både enskilda och rättstillämparen att orientera sig i och förstå regleringen om vissa delar av ett beslut om uppsikt eller anmälningsskyldighet regleras i en särskild lag. Därutöver anser vi att de skäl som enligt 2020 års utredning talade för att man gick fram med enbart en försöksreglering inte gör sig gällande på samma sätt i dag och med de premisser som skulle gälla för elektronisk övervakning enligt vårt förslag. Elektronisk övervakning enligt våra förslag handlar inte om kontinuerlig övervakning med främsta syfte att förebygga brott, utan om en förstärkt kontroll av att utlännigen faktiskt gör det som han eller henne ålagts, och av att han eller hon inte kan avvika och hålla sig undan. Det finns i dag ett antal års erfarenhet av elektronisk övervakning

och den tekniska utvecklingen har gått framåt. Den övervakning vi förslår är mindre ingripande än den som 2020 års utredning övervägde. Det kan vidare framhållas att förslagen om s.k. förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen, som läggs fram i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) inte förslås vara begränsade till viss tid. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att bestämmelserna inte bör tidsbegränsas. Någon anledning att ta in dem i en särskild försökslag finns därför inte.

### 7.8.7 Elektronisk övervakning ska få användas om det behövs för att kontrollera att förbudet följs

**Förslag:** Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska få förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs.

#### Skälen för förslaget

Regleringen om elektronisk övervakning bör utformas med hänsyn till att åtgärden utgör ett ingrepp i utlänningens privat- och familjeliv och till hans eller hennes kroppsliga integritet. Med hänsyn till övriga kontrollmöjligheter kan det inte förväntas att elektronisk övervakning är nödvändig i samtliga fall. Det bör därför inte vara obligatoriskt att kombinera ett förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Det bör vidare vara möjligt att förena beslutet med elektronisk övervakning under en tid och att låta den elektroniska övervakningen upphöra när den inte längre behövs eller inte längre framstår som proportionerlig.

Med hänsyn till det anförda bör bestämmelserna innebära att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med villkor om elektronisk övervakning *när det behövs för att kontrollera att förbudet följs*. Det centrala för bedömningen är risken för att utlänningen rör sig utanför ett beslutet vistelseområde eller avviker. Även risken för att utlänningen i ett sådant fall ägnar sig åt brottslig eller annars säkerhetsshotande verksamhet bör beaktas. Om utlänningen lämnar vistelseområdet bör åtgärden även få användas för att lokalisera honom eller henne så att Säkerhetspolisen vid behov kan vidta åt-

gärder mot honom eller henne. Möjligheten att lokalisera personen bör finnas även efter det att utlänningen efter en överträdelse återvänt till vistelseområdet, under förutsättning att det sker i samband med överträdelsen (se vidare i avsnitt 7.8.9). En reglering med denna utformning är enligt vår bedömning inte alltför långtgående. Att en proportionalitetsbedömning ska göras innan åtgärden beslutas följer av 1 kap. 8 § LSU.

### 7.8.8 Elektronisk övervakning av underåriga personer

**Bedömning:** Någon nedre åldersgräns för elektronisk övervakning bör inte finnas.

#### Skälen för bedömningen

2023 års förvarsutredning har gjort bedömningen att det inte bör sättas någon nedre åldersgräns för uppsikt med elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt). Utredningen gör samtidigt bedömningen att åtgärden i fråga om barn främst kommer att vara ändamålsenlig och effektiv när det gäller åldrarna 15–17 år. Utredningens bedömning är att förstärkt uppsikt främst kommer att användas för brottsutvisade barn och barn i säkerhetsärenden. Åtgärden skulle då enligt utredningen kunna användas för att säkerställa att dessa ungdomar finns tillgängliga under återvändandeprocessen utan att de behöver vara frihetsberövade. (Se SOU 2025:16 s. 316.)

I likhet med 2023 års förvarsutredning är det vår bedömning att det inte bör bestämmas någon nedre åldersgräns för användning av elektronisk övervakning. Av stor vikt för bedömningen är att det inte finns någon nedre åldersgräns för förvar. För det fall man skulle begränsa möjligheterna att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning till en viss ålder, t.ex. 15 år, skulle det kunna innebära att sådana barn i stället skulle behöva tas i förvar. Eftersom uppsikt, även med elektronisk övervakning, är en mindre ingripande åtgärd än förvar hade en sådan ordning varken varit ändamålsenlig eller proportionerlig. Det går också emot principen att den minst ingripande åtgärd som är möjlig bör väljas. I sammanhanget bör det beaktas att det av Europadomstolens praxis om artikel 5 följer att barn får fri-

hetsberövas endast när det är nödvändigt för det aktuella ändamålet. Det anförda talar starkt emot en nedre åldersgräns. Vi föreslår därför inte någon sådan.

Det kan visserligen antas att barn kan uppleva ett större fysiskt och psykiskt obehag av att bära fotboja än vuxna och äldre barn. Yngre barn kan vidare ha svårt att hantera de åligganden som följer med en sådan övervakning. I de sällsynta fall då ett barn under 15 år har bedömts utgöra ett så kvalificerat säkerhetsshot att LSU blir tillämplig måste det från fall till fall bedömas om att barnet är kapabelt att förstå innebörden av elektronisk övervakning och att fullgöra de åligganden som en sådan övervakning innebär. Som vid övriga beslut som gäller barn måste det alltid bedömas om åtgärden är nödvändig och förenlig med Barnkonventionen och övriga internationella förpliktelser. Barnets ålder bör då särskilt beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

### 7.8.9 Begränsning av övervakningen

**Förslag:** Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning ska få tas fram och registreras endast i samband med att

1. utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet,
2. utlänningen har underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet, eller
3. den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras.

### Skälen för förslaget

*Nuvarande ordning beträffande kontaktförbud och preventiva vistelseförbud*

Polismyndighetens elektroniska övervakning av kontaktförbud och preventiva vistelseförbud bygger på att det går larm i vissa situationer, nämligen när den som har kontaktförbudet eller vistelseförbudet går in i ett förbjudet område, om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om den övervakades

position får vid kontaktförbud registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller övervakningen hindras eller försvåras (26 § kontaktförbudslagen). Vid preventiva vistelseförbud gäller att uppgifterna får registreras och tas fram i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller i samband med att övervakningen hindras, men däremot inte när den enbart försvåras (31 § lagen om preventiva vistelseförbud). Uttrycket ”i samband med” innebär att Polismyndigheten retroaktivt får ta fram uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet och efter att denne har lämnat förbudsområdet. Denna möjlighet infördes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2025. I förarbetena (se prop. 2024/25:123 s. 68 och 69) anfördes att den tidigare ordningen, enligt vilken uppgifter fick registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet, orsakade betydande praktiska problem. Problemen bestod bl.a. i svårigheter att bedöma om det är fråga om ett falsklarm eller ett riktigt larm. Detta ansågs bl.a. kunna gå ut över den övervakade personen. Falsklarmen angavs också orsaka också en onödig arbetsbelastning för Polismyndigheten. Vidare angavs att begränsningarna i den dåvarande regleringen innebar att det var svårt att kontrollera invändningar från den övervakade om att ett larm har orsakats av tekniska problem.

Som skäl för att inte bara hindrande utan också försvårande av övervakningen ska omfattas angavs att det förekommer att övervakade personer sätter i system att inte ladda batterierna i utredningen. När batterinivån blir kritiskt låg går ett larm, vilket är mycket resurskrävande för polisen att hantera. Agerandet omfattades inte av de tidigare bestämmelserna, eftersom utrustningen inte slutar fungera förrän batterierna är helt urladdade. Därför kan den övervakade inte i det läget anses hindra övervakningen. Vidare angavs att motsvarande behov av retroaktiva uppgifter kan finnas beträffande hindrande och försvårande som när det gäller överträdelser av kontaktförbudet (se prop. 2024/25:123 s. 68, 91 och 92).

*Positionsuppgifter bör få tas fram endast vid en överträdelse eller övervakningen hindras eller försvåras*

Syftet med förslaget om elektronisk övervakning enligt LSU är att kontrollera att utlänningen följer förbudet att lämna vistelseområdet och att kunna lokalisera honom eller henne om så sker. Avsikten är inte heller i detta sammanhang att möjliggöra en ständig övervakning. Det bör därför, i likhet med vad som gäller vid kontaktförbud och preventiva vistelseförbud, krävas en överträdelse för att uppgifterna ska få registreras och tas fram.

Som vi konstaterat i avsnitt 7.8.5 tillför elektronisk övervakning inte något när det gäller övervakningen av om en utlänning fullgör en ålagd anmälningsskyldighet. Vi har därför gjort bedömningen att behovet av kontroll av anmälningsskyldighet inte bör vara en grund för ett beslut om elektronisk övervakning. Om utlänningen bryter mot en ålagd anmälningsskyldighet kan dock en möjlighet att använda positionsuppgifter från elektronisk övervakning vara av stort värde för att man ska kunna lokalisera honom eller henne. En sådan möjlighet framstår inte som mer integritetskänslig än framtagande av positionsuppgifter när det skett en överträdelse av ett förbud att lämna ett vistelseområde. Vi anser därför att det även i denna situation bör vara möjligt att registrera och ta fram positionsuppgifter.

Slutligen bör det, i likhet med vad som gäller vid elektronisk övervakning vid bl.a. kontaktförbud, vara möjligt att ta fram positionsuppgifter om övervakningen hindras eller försvåras.

*Det ska vara möjligt att retroaktivt registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position i samband med överträdelser eller hindrande eller försvårande av övervakningen*

Det som anges i förarbetena till den nyligen införda möjligheten att registrera och ta fram uppgifter retroaktivt i samband med en överträdelse av ett kontaktförbud är i huvudsak relevant även för den ordning vi föreslår (se prop. 2024/25:123 s. 68 och 69). Intresset av att säkerställa att den elektroniska övervakningen i praktiken fungerar effektivt och att ordningen är rättssäker för den övervakade väger tungt. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en möjlighet att ta fram och registrera uppgifter om den övervakades position inte bara när utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet, utan

även i samband med detta. På motsvarande sätt bedömer vi också att det finns behov av en möjlighet att registrera och ta fram uppgifter inte bara i samband med att övervakningen hindras utan också i samband med att den försvåras.<sup>2</sup> Med hänsyn till det som under föregående rubrik anförts om positionsuppgifter vid överträdelser av anmälningsskyldighet bör uppgifter även få registreras och tas fram i samband med att utlänningen underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet.

Bedömningen innebär att uppgifter ska få tas fram retroaktivt i samband med en överträdelse eller det att övervakningen hindrats eller försvårats eller att utlänningen underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet. Det är alltså inte fråga om att övervaka utlänningen utan att det dessförinnan finns en indikation på att det faktiskt har skett en överträdelse. Vi bedömer att skälen för möjligheten till retroaktiv inhämtning – som delvis handlar om den enskildes rätts-säkerhet – väger tyngre än integritetsintrånget för utlänningen. Det bedöms därför vara proportionerligt att uppgifter får registreras och tas fram i enlighet med det vi nu föreslår.

*Frågan om en möjlighet att utnyttja elektronisk övervakning för andra syften bör inte behandlas här*

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har anfört att positionsuppgifter från den elektroniska övervakningen bör kunna registreras och tas fram även i andra situationer än de som diskuteras under föregående rubrik. Myndigheterna har anfört att det kan finnas situationer där utlänningen inte har överträtt anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet samtidigt som det är ytterst angeläget att han eller hon snabbt kan lokaliseras. Som exempel har myndigheterna tagit upp situationen att det begås ett terrordåd inom det område där utlänningen får vistas. En möjlighet att använda positionsuppgifter från den elektroniska övervakningen kan i ett sådant fall starkt förbättra möjligheterna att knyta utlänningen till brottsplatsen eller att avföra honom eller henne från utredningen. Om utlänningen kan knytas till platsen kan möjligheten att snabbt lokalisera honom eller henne vara avgörande för möjligheten att förhindra ytterligare terror-

---

<sup>2</sup> Vår bedömning avviker här från den ordning som föreslagits av 2023 års försvarsutredning, vars förslag överensstämmer med den tidigare ordningen i kontaktförbudslagen (jfr SOU 2025:16 s. 322 och 323).

dåd i nära anslutning till det första. Ett annat exempel som myndigheterna tagit upp är att det finns konkreta indikationer på att en viss utlänningsplanerar ett terroristbrott och det därför är av stor vikt att snabbt kunna lokalisera honom eller henne i syfte att förhindra brottet.

Vi har stor förståelse för det som myndigheterna har anfört. Frågan bedöms dock ligga inte rymmas inom vårt uppdrag och bör därför inte hanteras i detta lagstiftningsärende. Vidare anser vi det inte lämpligt att enbart se över frågan när det gäller elektronisk övervakning enligt LSU, eftersom elektronisk övervakning förekommer enligt flera andra lagar och liknande frågor gör sig gällande beträffande dessa.

### 7.8.10 Beslutet och behörig myndighet

**Förslag:** Frågan om elektronisk övervakning ska prövas i samband med och i samma ordning som frågan om uppsikt respektive tvångsmedlet förbud att lämna vistelseområdet.

#### Skälen för förslaget

##### *Beslutet vid uppsikt*

Den som beslutar om uppsikt ska alltid i beslutet ange vad uppsikten innebär. Det innebär att uppsiktsbeslutet ska innehålla de villkor som utlänningsplaneringen måste följa, såsom omfattningen av anmälningsskyldighet och om utlänningsplaneringen förbjuds att lämna ett vistelseområde. När beslut fattas av någon annan än Säkerhetspolisen har beslutsfattaren möjlighet att överlåta till Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten. Med det avses detaljer om var och när utlänningsplaneringen ska anmäla sig, men inte hur ofta anmälningsskyldigheten ska fullgöras. (Se 4 kap. 6 § LSU och prop. 2021/22:131 s.135 och 136.)

Vårt förslag om elektronisk övervakning vid uppsikt innebär att elektronisk övervakning kommer att vara ett villkor i ett beslut om uppsikt med förbud att lämna ett vistelseområde. Det är dock inte fråga om en detalj av det slag som bör kunna delegeras till Säkerhetspolisen att närmare ange. Frågan om förbudet att lämna vistelse-

området ska vara förenat med elektronisk övervakning bör alltså prövas i samband med prövningen av uppsiktsfrågan.

Det sagda innebär att den myndighet som enligt 4 kap. 3 § LSU får besluta om uppsikt också får besluta om att denna ska innehålla villkor om elektronisk övervakning. Detta kräver inga författningsändringar utan följer av regleringens nuvarande ordalydelse. Vad som ska gälla när regeringen är behörig myndighet framgår av 4 kap. 4 § LSU. Säkerhetspolisen bör kunna ta in villkor om elektronisk övervakning i ett interimistiskt beslut om uppsikt som myndigheten fattar med stöd av 4 kap. 5 § LSU. Överväganden om vad beslutet ska innehålla finns i avsnitt 7.8.13.

Beslutet om elektronisk övervakning bör få överklagas. Vi bedömer att detta inte kräver några författningsändringar utan rymms inom nuvarande lydelse av överklagandebestämmelserna i 7 kap. 3–5 §§ LSU. Av bestämmelserna framgår att beslut om uppsikt får överklagas, och att överklagande får göras särskilt och utan begränsning till viss tid.

### *Beslutet vid tvångsmedel*

Vid ett beslut om anmälningsskyldighet enligt tvångsmedelsbestämmelserna ska omfattningen av anmälningsskyldighet och den ort där anmälningsskyldigheten ska fullgöras anges i beslutet. Om utlännningen förbjuds att lämna ett vistelseområde ska det av beslutet framgå vilket vistelseområde förbudet avser. Beslutande myndighet får uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. (5 kap. 13 § LSU). Det kan t.ex. röra sig om att ange vilka veckodagar, vilken tid på dagen och på vilken adress utlännningen ska infinna sig (se prop. 2021/22:131 s. 273). Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får Säkerhetspolisen, enligt 4 kap. 19 §, besluta om bl.a. undantag eller medge tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten eller förbudet att lämna vistelseområdet. Säkerhetspolisen får också besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på en annan plats eller en annan veckodag än vad som har angetts i beslutet om anmälningsskyldighet.

Frågan om elektronisk övervakning bör, i likhet med vad som föreslagits beträffande uppsikt, vara en del av frågan om förbud att

lämna ett vistelseområde. Det krävs vissa tillägg till de aktuella bestämmelserna för att klargöra detta. Även ett interimistiskt beslut enligt 5 kap. 14 § bör kunna förenas med elektronisk övervakning. Detta kräver inga författningsändringar. Överväganden om vad beslutet ska innehålla finns i avsnitt 7.8.13.

Beslutet bör få överklagas i samma utsträckning som andra tvångsmedelsbeslut. Detta kräver inga författningsändringar.

### 7.8.11 Beslutets varaktighet och giltighet

**Förslag:** Bestämmelserna om omprövning, ny prövning, ändring och upphävande av beslut om uppsikt respektive tvångsmedlet förbud att lämna vistelseområdet ska gälla på samma sätt när åtgärden förenas med elektronisk övervakning. Det ska föreskrivas att den behöriga myndigheten omedelbart ska upphäva ett beslut om elektronisk övervakning vid uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet. Bestämmelserna om uppsikt och anmälningsskyldighet ska även anpassas i vissa andra avseenden för att omfatta elektronisk övervakning.

**Bedömning:** Någon särskild yttersta tidsgräns för elektronisk övervakning bör inte införas.

### Skälen för förslagen och bedömningen

#### *Ny prövning, ändring och upphävande av beslutet*

I 4 kap. 8–11 §§ LSU finns bestämmelser om skyldighet att ompröva ett beslut om uppsikt, pröva beslutet på nytt eller ändra eller upphäva det. Av bestämmelserna framgår följande. Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla. Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta om undantag från och om tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt. Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet. Dessa bestämmelser framstår som lämpliga även i fråga om ett villkor att uppsikten ska förenas med elektronisk övervakning.

Med ett undantag krävs det inga författningsändringar för att bestämmelserna ska gälla även elektronisk övervakning. Undantaget gäller skyldigheten enligt 4 kap. 11 § att omedelbart upphäva ett beslut om det inte längre finns skäl för det. Denna skyldighet bör uttryckligen gälla även för elektronisk övervakning. Om det fortfarande finns skäl för att utlänningen är under uppsikt men däremot inte för elektronisk övervakning, ska den behöriga myndigheten alltså vara skyldig att omedelbart upphäva detta villkor.

Bestämmelser om ändring eller upphävande av ett beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet finns i 5 kap. 19 § LSU. Bestämmelsen innebär bl.a. att Säkerhetspolisen får medge tillfälliga undantag och lättnader och upphäva ett beslut om fortsatt användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 16 §. Efter ansökan av Säkerhetspolisen får den myndighet som beslutat om tvångsmedlet upphäva beslutet eller göra andra ändringar i det än som anges i första stycket. Rätten får efter ansökan av Säkerhetspolisen göra ändringar i ett beslut enligt 16 § om fortsatt användning av tvångsmedel. Bestämmelsen behöver ändras i enlighet med förslaget i avsnitt 7.8.5 om att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna meddelas oberoende av anmälningsskyldighet. Vår bedömning är att bestämmelsen i övrigt inte behöver ändras för att omfatta undantag, lättnader och upphävande av tvångsmedel som kombinerats med elektronisk övervakning.

#### *Det bör inte införas någon tidsgräns*

Förbud att lämna ett vistelseområde eller att vistas på en viss plats utgör mindre ingrepp i utlänningens rörelsefrihet än förvar men innebär ändå begränsningar av rörelsefriheten i olika grad. Vidare kan åtgärderna utgöra en inskränkning i utlänningens rätt till privatliv och familjeliv. Inskränkningarna blir mer kännbara när åtgärderna kombineras med elektronisk övervakning. Regleringen måste därför ge uttryck för en balanserad avvägning mellan det samhällsintresse som regleringen ska tillgodose och ingreppet i utlänningens rättigheter.

När det gäller barn behöver lagstiftningen också beakta barnets bästa och övriga rättigheter enligt Barnkonventionen.

Någon tidsgräns gäller inte för uppsikt, oavsett om åtgärden beslutats för ett barn eller en ungdom. När det gäller tvångsmedel gäller i korthet ett beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde gäller i längst tre år från dagen för utvisnings- eller avvisningsbeslutet. Därefter kan Stockholms tingsrätt besluta att tvångsmedlen får fortsätta även efter denna tid. Ett sådant beslut gäller för en vis tid, längst tre år. (5 kap. 12, 16 och 17 §§ LSU.) Eftersom elektronisk övervakning gör att åtgärderna blir mer ingripande finns det anledning att överväga om det bör införas någon särskild tidsgräns för elektronisk övervakning.

2023 års förvarsutredning har övervägt frågan om särskilda tidsgränser för s.k. förstärkt uppsikt och kommit fram till att någon sådan gräns inte bör införas för vuxna. Utredningen anser att åtgärden inte är av sådan ingripande karaktär för vuxna att detta är nödvändigt, och pekar på att förstärkt uppsikt i huvudsak kommer att användas i stället för ett frihetsberövande i form av förvar. När det gäller barn menar utredningen emellertid att övervakningen kan stärka känslan av utanförskap för den övervakade och att bärande av utrustningen kan skapa en rädsla för att bli dömd och behöva förklara sig för omgivningen. Dessa känslor anses kunna kännas särskilt tung för ett barn. Utredningen föreslår därför att det ska gälla tidsgränser för förstärkt uppsikt för barn. Som huvudregel föreslås att ett barn inte ska få vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. För barn som utvisats på grund av brott eller barn i ett säkerhetsärende föreslår utredningen att förstärkt uppsikt ska få pågå i högst tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader. Detta kan jämföras med den föreslagna tidsgränsen för förvar av barn i säkerhetsärenden, som är tre månader med möjlighet till förlängning med ytterligare tre månader om det finns synnerliga skäl. (Se SOU 2025:16 s. 360, 361, 391 och 392.)

När det gäller vuxna instämmer vi i den bedömning som gjorts av 2023 års förvarsutredning. Några särskilda tidsgränser bör därför inte införas. I stället bör de tidigare beskrivna reglerna om upphävande av beslut om uppsikt respektive anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet tillämpas som vanligt. I fråga om barn finns det, som utredningen påpekat, skäl som talar

för en yttersta tidsgräns för elektronisk övervakning. Utredningen har samtidigt gjort bedömningen att barn i säkerhetsärenden ska få vara ställda under förstärkt uppsikt under betydligt längre tid än barn i vanliga utlänningsärenden. Den maximala tiden för barn i säkerhetsärenden föreslås vara totalt 18 månader.

LSU tillämpas endast i de mest kvalificerade säkerhetsärendena. Utvisning med stöd av lagen kan komma i fråga endast om utlänningen kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till brott enligt terroristbrottslagen eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). De personer som lagen tillämpas på utgör alltså allvarliga säkerhetshot. Detta gäller även om utlänningen skulle vara ett barn. Som framhållits tidigare i detta kapitel är det därför av yttersta vikt med en ordnad avlägsnandeprocess och, om avlägsnande inte är möjligt, att utlänningen effektivt kan kontrolleras. Det följer av proportionalitets- och behovsprinciperna att beslut om elektronisk övervakning ska vara under så kort tid så möjligt och upphöra så snart övervakningen inte längre behövs. Så länge det finns ett behov, och övervakningen inte pågått så länge att det framstår som oproportionerligt att låta den fortsätta, bör det enligt vår mening vara möjligt att låta åtgärden pågå. Vi föreslår därför inte någon särskild tidsgräns för elektronisk övervakning som avser personer under 18 år. Däremot ska den omständigheten att det är fråga om ett barn som alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Vidare ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.

### 7.8.12 Utläningen ska vara skyldig att medverka

**Förslag:** Utläningen ska vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten ska, när den elektroniska övervakningen förekommer enligt ett beslut om tvångsmedel, vara straffsanktionerad. Den som i ett sådant beslut har förbjudits att lämna ett vistelseområde med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, ska dömas för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av grov oakt-samhet ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

## Skälen för förslaget

### *Den enskilde måste medverka*

För att elektronisk övervakning ska fungera krävs den enskildes medverkan. Det bör därför föreskrivas att den som beslutet avser är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Motsvarande bestämmelse gäller vid kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 2 a § kontaktförbudslagen) respektive preventiva vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 7 § andra stycket lagen om preventiva vistelseförbud). För att utlänningen ska kunna fullgöra sina skyldigheter krävs att han eller hon får tydlig och adekvat information om övervakningens innebörd och omfattning, hur utrustningen fungerar och hur den ska skötas.

### *Skyldigheten att medverka ska vara straffsanktionerad när elektronisk övervakning används i samband med tvångsmedel*

När det gäller personer som är ålagda anmälningsskyldighet kombinerat med förbud att lämna vistelseområdet till följd av ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd finns inget annat påtryckningsmedel än en kriminalisering av åsidosättanden av skyldigheten att medverka. I likhet med vad som gäller vid kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning bör skyldigheten att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå därför i sådana fall vara straffbelagd.

Vid uppsikt är alternativet till åtgärden att utlänningen tas i förvar. Det kan då antas att utlänningen är högt motiverad att medverka och att fullgöra det som åligger honom eller henne. Vid slarv och andra åsidosättanden av åliggandena kan förvar bli aktuellt. Tillräcklig anledning till kriminalisering finns därför inte i dessa fall. Detta ligger i linje med bedömningen i avsnitt 7.5 att överträdelse av uppsiktsbeslut inte heller i framtiden ska vara kriminaliserade.

*Det straffbara handlandet och straffskalan*

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, döms för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Vi bedömer att det straffbara handlandet bör motsvara det som gäller vid kontaktförbud. Det bör alltså omfatta såväl hindrande som hantering av utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra den elektroniska övervakningen. Hindrande av övervakningen kan t.ex. handla om att den övervakade skadar fotbojan eller på annat sätt genom fysiska åtgärder förhindrar att utrustningen kan fungera. Avgörande är att den elektroniska övervakningen antingen inte kommer till stånd eller att den inte kan fortgå. Försvårandet bör kunna ske genom både aktivt handlande, såsom att göra åverkan på utrustningen eller försöka manipulera den på olika sätt, och underlåtenhet, såsom att underlåta att ladda utrustningens batterier på föreskrivet sätt eller att underlåta att inställa sig för nödvändiga kontroller av utrustningen. Utlänningen bör kunna anses ha försvårat den elektroniska övervakningen även om övervakningen inte har upphört.

Med hänsyn till vikten av att de övervakade utlänningarna medverkar bör straffskalan för uppsåtliga gärningar motsvara det som gäller vid elektronisk övervakning vid kontaktförbud. Påföljden bör alltså vara fängelse i högst ett år.

När det gäller oaktsamhet bör inte alltför obetydligt slarv leda till straffansvar. Däremot bör den utlänning som är grovt oaktsam kunna straffas. Ett exempel på när grov oaktsamhet kan föreligga är när den som beslutet gäller, utan att uppsåt föreligger, underlåter att se till att batterierna är laddade (jfr Förbättrat skydd mot stalkning, prop. 2010/11:45 s. 87). Den straffskala som gäller för grovt oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning i kontaktförbudslagen framstår som lämplig. Påföljden bör alltså vara böter eller fängelse i högst ett år.

Överträdelser bör utredas av Säkerhetspolisen. Uppgiften ryms enligt vår bedömning i 3 § första stycket 7 förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

### 7.8.13 Underrättelseskyldighet

**Förslag:** I lagen ska det tas in föreskrifter om innehållet i ett beslut om elektronisk övervakning.

#### Skälen för förslagen och bedömningen

Den som ska övervakas elektroniskt behöver ingående information både om vad övervakningen går ut på, vilken medverkan som krävs av honom eller henne och, när straffansvar kan bli aktuellt, vilka konsekvenser det kan få om han eller hon inte medverkar på det sätt som förutsätts. I 4 kap. 6 § LSU anges vad ett beslut om uppsikt ska innehålla och att beslutet ska delges beslutet. Någon särskild bestämmelse om delgivning behövs därför inte. Däremot bör paragrafen kompletteras med bestämmelser – lämpligen i ett nytt andra stycke – om vad som ska anges i uppsiktsbeslutet i fråga om en beslutad elektronisk övervakning. I beslutet behöver det anges när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske och vad den mot vilken den elektroniska övervakningen gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Motsvarande bestämmelser bör införas i 5 kap. 13 § LSU som handlar om anmälningsskyldighet. Där bör det även anges vilken påföljd som hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning kan medföra. I paragrafen framgår att beslutet ska delges.

### 7.8.14 Polismyndigheten ska ansvara för den elektroniska övervakningen

**Förslag:** Polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av den elektroniska övervakningen. Bestämmelser om detta ska tas in i förordning.

**Bedömning:** Det bör ankomma på Säkerhetspolisen att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av larm.

## Skälen för förslaget och bedömningarna

*En eller flera ansvariga myndigheter måste utses*

Verkställigheten av elektronisk övervakning innefattar flera olika åtgärder. Bland annat måste utrustningen monteras och installeras, de övervakade personerna få information om sina åligganden, larm måste övervakas och hanteras och övervakningen måste avslutas när det blir aktuellt. Det är nödvändigt att bestämma vilken myndighet eller vilka myndigheter som ska ansvara för verkställigheten.

*Bedömningen i SOU 2020:16*

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (s. 648 och 649) gjordes bedömningen att Säkerhetspolisen borde åläggas uppgiften att sköta elektronisk övervakning, om det skulle införas en sådan ordning. Säkerhetspolisen föreslogs dock ha rätt att begära hjälp av Polismyndigheten vid verkställigheten av elektronisk övervakning med t.ex. installation av utrustningen eller bevakning av larm. Utredningen fäste i övervägandena stor vikt vid att övervakningen av utlänningar som har utvisats av säkerhetsskäl sedan länge är en uppgift för Säkerhetspolisen. Man betonade vidare att det också är Säkerhetspolisen som normalt utreder eventuella brott av det slag som kan föranleda utvisning enligt regelverket om kvalificerade säkerhetsärenden och att det ligger i linje med hur ansvaret för utlänningsärenden i övrigt fördelas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att Säkerhetspolisen ges uppdraget att sköta den elektroniska övervakningen. Utredningen ansåg vidare att elektronisk övervakning kan ge information som är av värde i Säkerhetspolisens övriga verksamhet, t.ex. om utlänningens kontaktnät. Risken för att sådan information inte skulle föras vidare bedömdes vara större om ansvaret för den elektroniska övervakningen skulle läggas på Polismyndigheten.

*En myndighet bör ansvara för verkställigheten under hela processen*

Våra förslag innebär att elektronisk övervakning kan bli aktuellt redan under den tid då ärendet handläggs av Migrationsverket. Man kan därför tänka sig en ordning där Migrationsverket ansvarar för verk-

ställigheten fram till det att Regeringen prövat ärendet eller utlänningen nöjdförklarat sig, och att Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten därefter tar över ansvaret. En sådan ordning framstår dock som ineffektiv och onödigt resurskrävande. Det är inte lämpligt att mer än en myndighet behöver ha system och personalresurser för övervakning av samma kategori personer. Vi anser därför att en och samma myndighet bör ansvara för verkställigheten under hela processen.

*Säkerhetspolisen bör besluta om vilka åtgärder som ska vidtas till följd av ett larm*

Säkerhetspolisen har ansvaret för övervakningen av utlänningar som utvisats av säkerhetsskäl och för den brottslighet som LSU ytterst syftar till att förebygga. Oavsett vilken myndighet som får uppdraget att verkställa elektronisk övervakning enligt LSU bör det därför vara Säkerhetspolisen som beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av larm vid elektronisk övervakning enligt lagen.

*Migrationsverket bör inte verkställa övervakningen*

En möjlighet är att Migrationsverket ges ansvaret för verkställigheten av elektronisk övervakning enligt LSU. Vi konstaterar dock att den här typen av övervakning skiljer sig från Migrationsverkets övriga ansvarsområden. Verket har inte enligt någon annan lagstiftning i uppgift att sköta elektronisk övervakning, inga system för sådan övervakning och ingen personal med sådana arbetsuppgifter. Såvitt känt föreligger det inte heller något förslag som innebär att verket ska ges sådana uppgifter.

Vidare är Migrationsverket endast behörig myndighet att fatta beslut om uppsikt fram till det att ett överklagat beslut om utvisning har tagits emot av Regeringskansliet (4 kap. 3 § jämförd med 3 kap. 3 § LSU). När det gäller anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna ett vistelseområde kan regeringen fatta sådana beslut i samband med ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet av utvisning (5 kap. 9 § LSU). Endast Säkerhetspolisen följer ärendet från dess inledning och till dess verkställighet sker.

Det anförda innebär att såväl praktiska, samhällsekonomiska och systematiska skäl talar emot att Migrationsverket får i uppgift att verkställa den elektroniska övervakningen enligt LSU. Myndigheten bör därför inte ges ansvaret för uppgiften.

*Verkställigheten bör skötas av samma myndighet som är ansvarig för verkställigheten av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen*

Som tidigare sagts är Säkerhetspolisen ansvarig för övervakningen av de utlänningar som LSU tillämpas på. Myndigheten initierar ärendet och har ansvaret för verkställighet av utvisningen (2 kap. 2 och 11 §§ LSU). Endast Säkerhetspolisen har full inblick i ärendena och bör, som vi redan konstaterat, ansvara för att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas vid larm. Dessa omständigheter talar med viss styrka för att Säkerhetspolisen ska ansvara för att verkställa den elektroniska övervakningen.

En klar nackdel med att lägga uppgiften på Säkerhetspolisen är emellertid att myndigheten inte enligt någon annan lagstiftning har i uppgift att sköta elektronisk övervakning, inga system för sådan övervakning och ingen personal med sådana arbetsuppgifter. Det saknas alltså helt erfarenhet av den sortens uppgifter som det nu är fråga om och så vitt känt föreligger inga förslag om att myndigheten ska få sådana uppgifter. Jämfört med Polismyndigheten eller Kriminalvården är Säkerhetspolisen vidare en liten myndighet med betydligt mindre resurser. Skillnaden i förhållande till Polismyndigheten avspeglar givetvis att Polismyndigheten har ett betydligt bredare och mer omfattande uppdrag än Säkerhetspolisen. Samtidigt är det ofrånkomligt att det i en större organisation med erfarenheter från liknande uppgifter typiskt sett är lättare att ta sig an och bygga upp en organisation för en tillkommande uppgift. Det är också ofrånkomligt att ett system inom en liten organisation blir mer sårbart än i en större organisation med mer resurser.

Polismyndigheten är verkställande myndighet för beslut om elektronisk övervakning enligt lagen om preventiva vistelseförbud och kontaktförbudslagen, och har alltså erfarenhet av uppgiften och en viss organisation för hanteringen. Om man genomför de förslag som lagts fram i betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) kommer Polismyndigheten även att vara verkställande myndighet för elektronisk övervakning vid förstärkt upp-

sikt. Till skillnad från Säkerhetspolisen har Polismyndigheten ett uppbyggt system med teknik, utbildning och personalresurser med kunskap om genomförande av elektronisk övervakning. Myndigheten kommer dessutom, om de nyss nämnda förslagen blir verklighet, behöva ytterligare utveckla verksamheten med elektronisk övervakning. Detta talar för att uppgiften läggs på polisen.

Det finns dock även skäl som talar emot att Polismyndigheten ges uppgiften. Till att börja med kan det framhållas att myndigheten inte är ansvarig för vare sig de brott som LSU syftar till att förebygga, övervakningen av de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, eller för att utreda överträdelse av anmälningsskyldighet, förbud att lämna ett vistelseområde eller skyldigheten att medverka till elektronisk övervakning enligt LSU (jfr 3 § polislagen [1984:387] och avsnitt 7.8.12). Det finns sedan många år en strävan mot att renodla Polismyndighetens verksamhet till sitt kärnuppdrag. Man kan med visst fog hävda att det skulle stå i strid med denna strävan att lägga på Polismyndigheten en ny uppgift på Säkerhetspolisens område. Vi konstaterar dock samtidigt att Polismyndigheten redan i dag har i uppgift att omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om en utlänning bryter mot ett beslut om uppsikt eller ett förbud att lämna ett vistelseområde, om en sådan person påträffas (13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar). Verkställigheten av elektronisk övervakning ligger relativt väl i linje denna uppgift och uppgiften att ansvara för utlänningars anmälningsskyldighet. Eftersom syftet med övervakningen enbart är att kontrollera att utlänningen respekterar åläggandena och att lokalisera honom eller henne vid överträdelse, ser vi inte de risker angående bristande informationsöverföring som 2020 års utredning befarade. För kartläggning av utlänningens kontaktnät m.m. finns andra tvångsmedel, som är avsedda och bättre lämpade för sådana ändamål. Det bör vidare framhållas att Polismyndigheten har andra uppgifter på utlänningsrättens område, bl.a. när det gäller inre utlänningskontroll.

Polismyndigheten har framhållit att endast ett fåtal ärenden om elektronisk övervakning enligt kontaktförbudslagen förekommer varje år och att erfarenheterna av preventiva vistelseförbud än så länge är begränsad. Polismyndigheten har upplyst att myndigheten endast har byggt upp en begränsad organisation för hantering av elektronisk övervakning. Myndigheten har gjort gällande att den omständigheten att den har andra liknande uppgifter därför inte

bör tillmätas alltför stor betydelse. Polismyndigheten har vidare framhållit att de larm som ska hanteras enligt kontaktförbudslagen och lagen om preventiva vistelseförbud har en annan karaktär än de larm som kan förekomma enligt LSU. När ett kontaktförbud överträds krävs omedelbara operativa åtgärder, eftersom det kan föreligga överhängande fara för skyddspersonen. Polisen behöver alltså normalt göra en akut uttryckning för att sätta skyddspersonen i säkerhet och lokalisera den övervakade personen. Vid överträdelse av preventiva vistelseförbud krävs omedelbara operativa åtgärder eftersom det då bedöms föreligga en risk för de våldsdåd som vistelseförbudet syftar till att förhindra. Syftet med övervakningen enligt LSU är inte att den verkställande myndigheten ska göra en uttryckning eller annan uppföljning av ett larm på eget initiativ, utan att Säkerhetspolisen ska få kännedom om att den övervakade utlänningen har lämnat vistelseområdet eller att övervakningen hindras. Det bör sedan ankomma på Säkerhetspolisen att göra bedömningen av vilka uppföljande åtgärder som behöver vidtas. Den omständigheten att uppföljningen av ett larm inte avses ligga på Polismyndigheten talar emot att uppgiften att sköta verkställigheten läggs på polisen.

Ett tredje alternativ är att uppgiften läggs på någon annan myndighet som i dag ansvarar för verkställighet av elektronisk övervakning. Statens institutionsstyrelse ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. Uppgiften att sköta verkställigheten i de nu aktuella ärendena ligger långt ifrån myndighetens kärnverksamhet. Det framstår därför inte som ett bra alternativ. Kriminalvården har däremot redan i dag vissa uppgifter enligt LSU, eftersom vuxna utlänningar som tas i förvar enligt lagen normalt ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte (3 kap. 18 § första stycket LSU). Det finns också stor erfarenhet av elektronisk övervakning inom myndigheten. Kriminalvården framstår därför i och för sig som ett tänkbart alternativ. Det som särskilt talar emot den lösningen är att elektronisk övervakning enligt LSU bör samordnas med elektronisk övervakning av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen. Det förefaller inte som en rimlig ordning att förlägga dessa två uppgifter på två olika myndigheter. Som framgår i det föregående föreslår 2023 års förvarsutredning att Polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av förstärkt uppsikt.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att uppgiften att verkställa elektronisk övervakning läggs på Polismyndigheten. Det väger då tungt att en och samma myndighet bör ansvara för verkställighet av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen och elektronisk övervakning enligt LSU. Vi föreslår därför att Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av elektronisk övervakning. Bedömningen innebär att Polismyndigheten ska sköta alla de uppgifter som krävs för att övervakningen ska kunna påbörjas och fortgå och ta emot de larm som utrustningen skickar. Därutöver bör det åligga Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om mottagna larm och att lämna de uppgifter från övervakningen om typen av larm och om utlännings position som Säkerhetspolisen behöver för att fatta beslut om vilken åtgärd som bör vidtas med anledning av larmet.

Det bör, som tidigare sagts, inte ligga på Polismyndigheten att vidta några självständiga åtgärder på grund av larm. En annan sak är att Polismyndigheten kan få i uppdrag av Säkerhetspolisen att t.ex. göra en utryckning, om Säkerhetspolisen bedömer att det behövs.

Bestämmelser om Polismyndighetens uppgift att verkställa elektronisk övervakning och att underrätta Säkerhetspolisen om larm bör tas in i förordningen om särskild kontroll av vissa utläningar. Någon ändring i polislagen bedöms inte nödvändig (se 2 § 5 polislagen).

Som framgått i det föregående vilar valet av Polismyndigheten som verkställande myndighet tungt på att andra förslag om att myndigheten ska ansvara elektronisk övervakning genomförs. Ett medskick är att det framstår som lämpligt att ta ett samlat grepp i frågan, så att myndigheternas resurser kan användas på det bästa sättet.

### **7.8.15 Säkerhetspolisen ska lämna de anvisningar till Polismyndigheten som behövs för verkställigheten**

**Förslag:** I förordningen om särskild kontroll av vissa utläningar ska det föreskrivas att Säkerhetspolisen så snart som möjligt ska lämna Polismyndigheten de anvisningar som behövs för att den elektroniska övervakningen ska kunna verkställas på ett säkert sätt. I förordningen ska även vissa andra bestämmelser om under rättelseskyldighet föras in.

## Skälen för förslagen

### *Underrättelse och anvisningar*

Beslut om uppsikt kan fattas interimistiskt av Säkerhetspolisen (4 kap. 4 § LSU). Annars är Migrationsverket eller Regeringen behörig myndighet. Migrationsöverdomstolen får besluta om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar (4 kap. 3 §). Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde fattas av Migrationsverket, regeringen eller, interimistiskt, av Säkerhetspolisen (5 kap. 8, 9 och 14 §§ LSU). Beslut om fortsatt användning av tvångsmedel kan fattas av rätten (5 kap. 16 § LSU).

När ett beslut som innefattar elektronisk övervakning har fattats måste Polismyndigheten få underrättelse om beslutet. Det bör därför föreskrivas att beslutet omedelbart ska lämnas över till Polismyndigheten för verkställighet.

Vidare behöver Polismyndigheten få de uppgifter om utlänningens personliga förhållanden som är nödvändiga för planeringen och genomförandet av övervakningen. Polismyndigheten behöver även få information om risker och andra förhållanden som har betydelse för att man ska kunna verkställa beslutet på ett säkert sätt. Den myndighet som har bäst kunskap om samtliga relevanta förhållanden är Säkerhetspolisen. Övervakningen kan inte påbörjas utan att Polismyndigheten har fått den information som är nödvändig. Vidare får Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller det ansvariga statsrådet uppdra åt Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten (4 kap. 7 § LSU). Därför framstår det som mest rationellt att Säkerhetspolisen, oavsett vilken myndighet som fattat beslutet om uppsikt med elektronisk övervakning, ska vara skyldigt att lämna nödvändiga anvisningar till Polismyndigheten. Samma sak bör gälla vid förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats med stöd av bestämmelserna i 5 kap. LSU. Skyldigheten att lämna anvisningar bör inte innebära en skyldighet att delge Polismyndigheten underrättelseuppgifter och annan sekretessbelagd information, utan bör handla om t.ex. lämplig bemanning och säkerhetsåtgärder vid kontakter med utlänningen.

Det är angeläget att övervakningen kan komma i gång omgående varför Säkerhetspolisen bör vara skyldig att lämna underrättelsen och övrig information så snart som möjligt. Bestämmelserna om under-

rättelseskyldighet och lämnande av anvisningar kan lämpligen ges i förordning och kräver inte något nytt bemyndigande.

### *Vissa andra förtydliganden*

Det framgår i dag inte tydligt i regleringen hur Polismyndigheten ska få information om beslut om uppsikt och anmälningsskyldighet, trots att myndigheten har i uppgift att sköta anmälningsskyldigheten och underrätta Säkerhetspolisen om överträdelser såväl av anmälningsskyldighet enligt 4 eller 5 kap. LSU som förbud mot att lämna ett vistelseområde enligt samma kapitel (4 kap. 2 § och 5 kap. 13 § LSU och 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar). Bestämmelser som går ut på att Polismyndigheten ska underrättas om sådana bör därför också införas i förordningen.

Det bör samtidigt i förordningen införas bestämmelser som klargör att Säkerhetspolisen ska underrättas om beslut om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Så sker redan i dag men det kan inte klart utläsas av regleringen.

Det är också viktigt att den elektroniska övervakningen avslutas omedelbart när beslutet upphör och att Polismyndigheten får reda på om det sker förändringar i villkoren för uppsikt, anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet (4 kap. 9 § och 5 kap. 19 § LSU). Detta kräver vissa ändringar i förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Regleringen innebär att de beslutande myndigheterna får en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten. Det betyder att uppgifterna med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan lämnas utan hinder av sekretess.

### 7.8.16 Personuppgiftsbehandling

**Bedömning:** Den personuppgiftsbehandling som blir nödvändig i samband med elektronisk övervakning har tillräckligt stöd i gällande dataskyddslagstiftning.

**Förslag:** Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, ska få bevaras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

### Skälen för bedömningen och förslaget

#### *Frågan*

Förslaget om elektronisk övervakning innebär att Polismyndigheten kommer att behandla uppgifter om utlänningens position och andra personuppgifter såsom uppgifter om namn, adress, personnummer och samordningsnummer. Även Säkerhetspolisen kommer, i händelse av larm, att behandla uppgifter om utlänningens position i samband med larmet. Frågan är om förslagen är förenliga med den dataskyddsreglering som gäller för respektive myndighet och om personuppgiftsbehandlingen kräver några författningsändringar.

#### *Den EU-rättsliga regleringen*

Den grundläggande regleringen om hur personuppgifter får behandlas finns i den s.k. dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]). Dataskyddsförordningen ska dock inte tillämpas på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). På EU-nivå regleras sådana frågor i stället av det så kallade brotts-

datadirektivet<sup>3</sup>. Direktivet avser brottsbekämpande myndigheters behandling av personuppgifter och genomfördes i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen gäller behandling av personuppgifter som utförs av de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet och i verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Dataskyddsförordningen reglerar all annan verksamhet än den som avses i brottsdatadirektivet.

Varken dataskyddsförordningen eller brottsdatadirektivet omfattar personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet, vilket följaktligen inte heller brottsdatalagen gör. Den absoluta merparten av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling omfattas alltså inte av brottsdatalagen (se Brottsdatalag, prop. 2017/18:232 s. 103).

### *Registerförfattningar*

Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten regleras huvudsakligen genom brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Enligt 1 kap. 2 § brottsdatalagen gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen (2016:27), och utlänningsdataförordningen (2016:30).

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Lagen gäller även vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (3 §). Lagen gäller inte vid behandling av personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för brottsdatalagen. I 11–13 §§ finns bestämmelser om när personuppgiftsbehandling är tillåten. När det gäller personuppgiftsbehandling i samband med elektronisk övervakning enligt LSU är det framför allt relevant att ange att Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§ och kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige.

Det sagda innebär att utlänningsdatalagen normalt är tillämplig vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid uppsikt och förvar enligt utlänningslagen. Om åtgärden utförs för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen faller emellertid personuppgiftsbehandlingen i stället under brottsdatalagens tillämpningsområde. Det är nämligen syftet med behandlingen av personuppgifterna som avgör vilket av de två regelverken som Polismyndigheten ska tillämpa vid sin personuppgiftsbehandling (se Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning, prop. 2017/18:254, s. 24). Ett exempel på detta är Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid utvisning på grund av brott. Eftersom utvisning är en särskild rättsverkan av brott, som innebär att en straffrättslig påföljd verkställs, faller denna personuppgiftshantering under brottsdatalagens tillämpningsområde.

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i brottsbekämpande och lagförande verksamhet regleras i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Lagen gäller även vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter när myndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Av 2 kap. 1 § framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för något av de ändamål som räknas upp i paragrafen. Bland annat får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det som avses är bl.a. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU (se Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av person-

uppgifter, prop. 2018/19:163 s. 218 och 219). All operativ verksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen har ansetts vara i någon mån brottsbekämpande. Det innebär exempelvis att även Säkerhetspolisens yttranden i medborgarskapsärenden har ansetts falla inom lagens tillämpningsområde, eftersom Säkerhetspolisens uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är ett led i uppgifterna som rör nationell säkerhet (se prop. 2018/19:163 s. 66).

*Personuppgiftsbehandlingen har stöd  
i den befintliga dataskyddslagstiftningen*

I sin roll som verkställande myndighet kommer Polismyndigheten att hantera personuppgifter. Det kan inte uteslutas att det i vissa fall blir fråga om behandling av känsliga personuppgifter som rör utlänningshälsotillstånd. I flertalet fall bedöms personuppgiftsbehandlingen syfta till Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningsinresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, se 3 §. I dessa fall tillämpas utlänningsdatalagens bestämmelser på personuppgiftsbehandlingen. Enligt 11 § den lagen får Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 3 §. Uppgifter som behandlas enligt 11 § får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet eller enskild, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning, se 13 § första stycket. Den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell för Polismyndighetens del bedöms därför ha lagstöd i utlänningsdatalagen. Samma sak bedöms gälla för Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i ärendena.

Eftersom överträdelser av förbud mot att lämna en vistelse i vissa fall är kriminaliserade har personuppgiftsbehandlingen även till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och lagföra brott. Detta innebär att även lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område är tillämplig. Personuppgiftsbehandlingen som sker i detta syfte har också tillräckligt lagstöd.

Om den utlänningsövervakning som omfattas av elektronisk övervakning har utvisats på grund av brott bedöms utlänningsdatalagen inte vara tillämplig på personuppgiftsbehandlingen. I de fallen ska endast lagen

om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område tillämpas. Några ändringar i den lagen bedöms inte nödvändiga heller i dessa fall.

Även Säkerhetspolisen kommer att behandla personuppgifter i samband med den elektroniska övervakningen. Även denna personuppgiftsbehandling bedöms ha tillräckligt lagstöd genom bestämmelserna i lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

#### *Bevarande och förstöring av uppgifter om den övervakades position*

Enligt 27 § kontaktförbudslagen får uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, bevaras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. Uppgifter i övrigt om den övervakades position får inte bevaras. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att det är viktigt från integritetssynpunkt att uppgifter om den övervakades position inte bevaras längre än nödvändigt (se prop. 2010/11:45 s. 57). Regeringen ansåg att två månader är en tillräckligt lång tid för att en eventuell förundersökning ska hinna inledas. Regeringen framhöll vidare att när förundersökning eller annat ärende om utredning av beivrande av brott har inletts får uppgifterna bevaras i det ärendet och arkiveras eller gallras enligt vanliga regler, varvid uppgifter som inte längre får bevaras omedelbart ska förstöras.

En liknande reglering finns i 32 § lagen om preventiva vistelseförbud. Där anges att uppgifter om den övervakades position, som tagits fram enligt 31 §, får bevaras i högst två månader. När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. Till grund för regleringen anförs i propositionen i allt väsentligt samma skäl som skälen för bestämmelsen i kontaktförbudslagen (se Preventiva vistelseförbud, prop. 2023/24:57, s. 62).

De skäl som ligger till grund för bestämmelserna om bevarande och förstörande i kontaktförbudslagen och lagen om preventiva vistelseförbud gör sig gällande även när det gäller elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden. Motsvarande bestämmelser bör därför införas i LSU.

### 7.8.17 Informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

**Förslag:** Polismyndigheten ska på begäran av Säkerhetspolisen eller på eget initiativ lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av elektronisk övervakning.

**Bedömning:** Det bör överlämnas åt myndigheterna att bestämma hur informationen ska delas.

#### Skälen för förslaget och bedömningen

Som framgått gäller enligt 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om en utlänning bryter mot ett beslut om uppsikt eller ett förbud mot att lämna ett vistelseområde. Säkerhetspolisen kan även behöva få tillgång till andra uppgifter som kommer fram vid den elektroniska övervakningen, framför allt om utlänningens position i samband med larm. Eftersom uppgifterna regelmässigt omfattas av sekretess får uppgifterna inte utan vidare delas med Säkerhetspolisen. Om man inför en bestämmelse om att Polismyndigheten på begäran eller på eget initiativ ska lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av den elektroniska övervakningen uppkommer en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna. Bestämmelsen kan lämpligen tas in i förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Det finns olika sätt för myndigheter att lämna information till varandra. I många fall sker detta numera elektroniskt. Med hänsyn till ärendenas känsliga natur bör det dock överlämnas åt myndigheterna att bestämma hur informationen ska lämnas. Detta är i överensstämmelse med vad som gäller i fråga om underrättelse-skyldigheten enligt 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar, där det inte föreskrivs om hur underrättelsen ska ske.

## 7.9 Boendeskyldighet bör inte införas

**Bedömning:** Det bör inte införas en möjlighet att ålägga en utlänning att bo på en anvisad plats.

### Skälen för bedömningen

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar föreslår 2023 års förvarsutredning att det i ett beslut om uppsikt ska kunna föreskrivas om en skyldighet att bo på en anvisad plats, s.k. boendeskyldighet (se SOU 2025:16 s. 290 och 291). Utredningen anför att skyldigheten att bo på en av myndigheterna anvisad plats innebär väsentligt lindrigare begränsningar av rörelsefriheten än förvar. En sådan åtgärd anges i många fall vara tillräcklig för att säkerställa behovet av kontroll inom asylförfarandet eller vid verkställandet av avlägsnande ur landet genom att myndigheterna vet var utlänningen bor om man har behov av att komma i kontakt med denne. Anvisningar om skyldighet att bo på en anvisad plats innebär enligt förslaget att den ansvariga myndigheten beslutar var utlänningen ska bo. Det kan vara ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Utlänningen ska anses uppfylla boendeskyldigheten om utlänningen vistas i bostaden under en sammanhängande vilotid varje dygn. På det sättet överensstämmer tillämpningen med den som är avsedd när det gäller regelverket om asylsökandes skyldighet att bo på ett asylboende (se En ny ordning för asylsökandes boende, prop. 2024/25:49 s. 32).

Det är en lämplig utgångspunkt att de kontrollåtgärder som är tillgängliga enligt utlänningslagen också bör vara tillgängliga enligt LSU, om det inte framgår att det saknas behov av en viss åtgärd eller att åtgärden av något annat skäl är olämplig för de kvalificerade säkerhetsärendena. Något intresse av en möjlighet att besluta att utlänningar som omfattas av LSU ska bo på till exempel ett asylboende finns knappast. Tvärtom framstår det som olämpligt i de allra flesta fall. Säkerhetspolisen disponerar dessutom inte över några anläggningar som kan användas för ändamålet. Det bör också tilläggas att utlänningar som omfattas av LSU inte får några bidrag för sitt uppehälle och inte heller får arbeta. Införande av boendeskyldighet i kvalificerade säkerhetsärenden skulle därför vara förenat med praktiska

svårigheter. Det har inte heller framkommit att det finns något egentligt behov av en möjlighet att ålägga utlänningen boendeskyldighet. Jämfört med andra utlänningsärenden är betydligt längre förvarstider tillåtna (se även förslagen i avsnitt 5.8.1 och 5.8.2). Dessutom finns betydande möjligheter att kontrollera utlänningen med hjälp av tvångsmedel och andra kontrollåtgärder. De förslag som lämnas detta kapitel och kapitel 6 innebär ytterligare förstärkningar av dessa möjligheter. Säkerhetspolisen har till utredningen anfört att man inte ser något praktiskt behov av en möjlighet att ålägga utlänningen boendeskyldighet. Med hänsyn till det anförda lägger vi inte fram något sådant förslag.

## 7.10 Offentligt biträde

**Förslag:** Om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om verkställighet av utvisning om frågan gäller uppsikt, om den som åtgärden gäller inte har fyllt 18 år, eller om frågan gäller uppsikt med elektronisk övervakning.

### Skälen för förslaget

Om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål om ärenden om utvisning, användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 8 eller 9 §, verkställighet av utvisning i fall då ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats eller frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar. Utöver detta ska ett offentligt biträde förordnas för en utlänning som inte har fyllt 18 år och som saknar vårdnadshavare i Sverige, om utlänningen är tagen i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. (6 kap. 6 § LSU.) Någon generell rätt till offentligt biträde i ärenden om förvar finns inte. Inte heller finns en rätt till offentligt biträde i ärenden om uppsikt.

Elektronisk övervakning utgör ett påtagligt ingrepp i den enskildes personliga integritet och förstärker dessutom den rörelseinskränkning som följer av uppsiktsbeslutet. När elektronisk övervakning är

aktuell i ärenden om kontaktförbud ska normalt ett offentligt biträde förordnas (7 a § kontaktförbudslagen). Samma sak gäller enligt lagen om preventiva vistelseförbud för den som ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning gäller eller avses gälla mot (12 § lagen om preventiva vistelseförbud). 2023 års förvarsutredning föreslår att offentligt biträde ska förordnas för utlänningen i mål och ärenden om förstärkt uppsikt, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (se SOU 2025:16 s. 471). När förbud att lämna ett vistelseområde enligt ett beslut om uppsikt kan komma att förenas med elektronisk övervakning menar vi att starka skäl talar för att den enskilde ska ha rätt till offentligt biträde även i dessa ärenden. Vi föreslår därför att ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om uppsikt, om det är aktuellt med elektronisk övervakning. Utlänningen kommer dock normalt att ha ett offentligt biträde så länge frågan om utvisning inte är slutligt avgjord. Behovet gäller därför endast i ärenden om verkställighet.

2023 års förvarsutredning föreslår att uppsikt ska kunna innebära nya skyldigheter, nämligen att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och vistas inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet). Åtgärderna kommer, om de genomförs, att innebära inskränkningar i rörelsefriheten. Utredningen gör dock bedömningen att åtgärderna inte innefattar sådana begränsningar i en vuxen utlänningens privat- och familjeliv eller har sådan juridisk komplexitet att det är motiverat att utvidga rätten till offentligt biträde (se SOU 2025:16 s. 470). Utredningen gör motsatt bedömning i fråga om barn och kommer där fram till att offentligt biträde ska förordnas för en utlänning som är ett barn i mål och ärenden om uppsikt, om det inte måste antas att behov saknas (se s. 472 och 473).

När det gäller ärenden om uppsikt enligt LSU gör vi motsvarande bedömning som 2023 års förvarsutredning. Barn bör alltså ha rätt till ett offentligt biträde i alla mål och ärenden om uppsikt, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. När det gäller vuxna bör regleringen däremot inte ändras. Av de skäl som anförs i fråga om uppsikt med elektronisk övervakning bör bestämmelsen endast gälla i ärenden om verkställighet av utvisning.

# Statens offentliga utredningar 2025

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhändertagna barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provokativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2025

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss  
– så bryter vi utanförskapet  
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte-regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välförstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]
- Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]
- Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. [112]

### Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

### Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provokativa åtgärder. [109]

Rättssäkerhetens pris. [111]

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. [114]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

#### **Kulturdepartementet**

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

### **Socialdepartementet**

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

### **Utbildningsdepartementet**

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkrafternas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

En förbättrad elevhälsa. [113]

### **Utrikesdepartementet**

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]