Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Volym 2

BETÄNKANDE AV
LSU-UTREDNINGEN

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:114

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Volym 2

Betänkande av LSU-utredningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:114

SOU och Ds finns på 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.

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

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning 213

1 Författningsförslag 49

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

2 Uppdraget och vårt arbete 145

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

3 Bakgrund ... 151

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

4 Det förändrade säkerhetsläget ... 181

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

5 Utökade möjligheter till förvar ... 187

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 utlänningar ... 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

6 Utökade möjligheter att använda tvångsmedel 241

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, kroppsvisitation, 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

7 Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet 371

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 Överklagandefrågor 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

10 Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot ... 461

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 rättsläget ... 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

11 Frysning i kvalificerade säkerhetsärenden 503

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 Frysningsbegreppet 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

12 Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk 539

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 utlänningar ... 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 Förslagens förenlighet med enskildas fri- och rättigheter ... 676

12.19 Behandling av biometriska underlag ... 680

13 Olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud enligt LSU ... 683

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

14 Övriga frågor ... 691

14.1 Vissa frågor om förhållandet mellan LSU och utlänningslagen ... 691

14.1.1 Förhållandet till EU:s migrations- och asylpakt ... 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

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 705

15.1 Ikraftträdande ... 705

15.2 Övergångsbestämmelser ... 706

16 Konsekvenser ... 711

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

17 Författningskommentar 749

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

Särskilt yttrande 869

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:49 873

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:78 889

VOLYM 2

8 Handläggningen av vissa ärenden om främlingspass

8.1 Uppdraget

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring ska som huvudregel få ett främlingspass om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Ärenden om främlingspass handläggs enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL.

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning. Utgångspunkten är alltså att när ett ärende enligt LSU har aktualiserats ska den fortsatta handläggningen av frågor som rör utlänningens rätt att vistas i Sverige i sin helhet handläggas enligt den lagen. Ärenden om främlingspass kan emellertid enligt den nu gällande lagstiftningen inte handläggas enligt LSU.

I propositionen Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (prop. 2023/24:36) föreslogs att ärenden om främlingspass skulle kunna utgöra säkerhetsärenden enligt utlännings-

lagen och att främlingspass skulle kunna återkallas av säkerhetsskäl. I propositionen föreslogs också att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass skulle få överklagas till en migrationsdomstol även om frågan om främlingspass inte har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare föreslogs att även beslut om återkallelse av ett främlingspass skulle få överklagas till en migrationsdomstol. Ändringarna trädde i kraft den 1 mars 2024.

Det kan förekomma att en utlänning som är föremål för åtgärder enligt LSU ansöker om främlingspass eller att fråga uppkommer om att återkalla utlänningens främlingspass enligt bestämmelser i utlänningslagen. För att undvika att frågor om främlingspass prövas enligt ett annat förfarande och av annan överklagandeinstans än frågor om utvisning bör det enligt kommittédirektiven övervägas om ärenden om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU, på motsvarande sätt som redan gäller i fråga om till exempel resedokument.

Vi har därför i uppdrag att ta ställning till om ärenden om främlingspass bör handläggas enligt LSU i de fall där Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt LSU, och att lämna nödvändiga författningsförslag.

8.2 Bakgrund

I samband med översynen av LSU ingick det i uppdraget att se över frågor om bl.a. främlingspass (se Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16 s. 19). Ett främlingspass är en resehandling som ger en utlänning rätt att vistas i och utanför Sverige. Migrationsverket har rätt att utfärda ett främlingspass för en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och inte heller har möjlighet att skaffa en sådan handling. Främlingspass ska utfärdas för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker (2 kap. 1 a § UtlL).

I betänkandet föreslogs att ärenden om främlingspass, i likhet med vad som sedan tidigare gällde beträffande bl.a. ärenden om resedokument, ska kunna utgöra säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL. Enligt betänkandet kan det finnas skäl som rör Sveriges säkerhet,

eller som annars är av betydelse för allmän säkerhet, som gör att utlänningen inte bör beviljas ett främlingspass. Säkerhetspolisen kan också ha viktig information att lämna som gör att främlingspass inte bör utfärdas för en utlänning och det ansågs därför rimligt att Säkerhetspolisen i sådana situationer kan motsätta sig att en utlänning beviljas ett främlingspass (se SOU 2020:16 s. 567 och 568).

Vidare föreslogs i betänkandet att ett främlingspass ska kunna återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet och att det är Migrationsverket som beslutar om återkallelse av främlingspass (se SOU 2020:16 s. 572). Det föreslogs även att ett beslut av Migrationsverket i fråga om utfärdande och återkallelse av främlingspass ska kunna överklagas till en migrationsdomstol samt att Säkerhetspolisen ska få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende (se SOU 2020:16 s. 578).

Förslagen behandlades i proposition Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen där regeringen ställde sig bakom de förslag som lämnats i betänkandet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 mars 2024 (prop. 2023/24:36, 2023/24:SfU8).

8.3 Gällande rätt

8.3.1 Om främlingspass i utlänningslagstiftningen

Enligt 2 kap. 1 a § UtlL får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för en utlänning om han eller hon inte har någon handling som gäller som ett pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. Av samma bestämmelse följer att om utlänningen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c §, ska Migrationsverket utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Av tredje stycket framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan (2 kap. 1 b § UtlL).

Ett främlingspass ska enligt 2 kap. 13 § utlänningsförordningen (2006:97) utfärdas med en giltighet om högst tre år. Om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare främlingspass ska giltighetstiden dock vara ett år, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare främlingspass inom samma tid har varit föremål för missbruk.

I mars 2024 infördes i 2 kap. 1 d § UtlL en möjlighet för Migrationsverket att återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Av paragrafens andra stycke framgår att ett främlingspass som har utfärdats enligt 1 a § andra stycket får återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Som skäl för återkallelse nämndes i förarbetena exempelvis att en utlänning bedriver spionerі eller begår andra allvarliga brott som allvarligt hotar säkerheten i det svenska samhället eller att utlänningen har någon form av koppling till terrorism (se prop. 2023/24:36 s. 33).

Av 14 kap. 6 a § UtlL följer att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass eller om återkallelse av ett främlingspass får överklagas till en migrationsdomstol.

8.3.2 Gemensam handläggning med LSU-ärenden

Enligt 1 kap. 14 § UtlL gäller att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt LSU, ska ansökningarna handläggas gemensamt enligt LSU. Vidare ska en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt av en utlänning som är utvisad enligt LSU eller har meddelats motsvarande beslut enligt äldre lag och befinner sig i Sverige, handläggas enligt LSU.

Motsvarande bestämmelse till 1 kap. 14 § UtlL finns i 1 kap. 2 § LSU där det föreskrivs att 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 gemensamt enligt LSU. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som var-

aktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning. Vidare följer av 1 kap. 3 § LSU att 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 LSU.

8.4 Våra överväganden

8.4.1 Vissa ärenden om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU

Förslag: 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, ska ansökningarna handläggas gemensamt enligt LSU. Detsamma ska gälla om utlänningen ansöker om främlingspass.

Skälen för förslaget

Som påpekats i direktiven innebär den nuvarande lagstiftningen att vissa ärenden om främlingspass inte, till skillnad från vad som exempelvis gäller för vissa ärenden om resedokument, kan handläggas enligt LSU. Som anges i direktiven kan säkerhetsaspekter förekomma även i ärenden om främlingspass. Det kan finnas skäl som rör Sveriges säkerhet, eller som annars är av betydelse för allmän säkerhet, som gör att utlänningen inte bör beviljas ett främlingspass, eller att ett redan utfärdat sådant ska återkallas.

I sådana lägen skulle det kunna uppkomma två parallella förfaranden där Säkerhetspolisen exempelvis samtidigt förordar att ett främlingspass ska återkallas enligt bestämmelserna i utlänningslagen och ansöker om att utlänningen ska utvisas enligt LSU. Om beslut i båda ärendena skulle överklagas skulle det dessutom ske till två olika instanser, där frågan om återkallelse av främlingspass ska överprövas av migrationsdomstol medan frågan om utvisning ska överprövas av regeringen. En sådan ordning framstår varken som ändamålsenlig eller kostnadseffektiv. Det har enligt utredningen inte heller framkommit några andra skäl som gör att vissa ärenden om främlingspass skulle vara olämpliga att handläggas enligt LSU.

Vi föreslår därför att i de fall där en utlännings ansökan om främlingspass sammanfaller med ett förfarande enligt LSU ska handläggningen ske enligt LSU. Detsamma ska gälla i de ärenden där fråga uppkommer om att återkalla en utlännings främlingspass. En sådan ordning gäller redan i dag för bl.a. resedokument och enligt utredningen framstår det som lämpligt om motsvarande ordning gäller beträffande dessa frågor om främlingspass.

Eftersom vi ovan föreslår att en fråga om främlingspass ska kunna hanteras inom ramen för ett LSU-ärende föreslår vi vidare att vissa bestämmelser i utlänningslagen i sådana fall ska tillämpas vid handläggningen. Det rör 2 kap. 1 a–d §§ UtlL som bl.a. innehåller föreskrifter om under vilka förutsättningar Migrationsverket får utfärda ett främlingspass eller avslå en ansökan om ett sådant pass.

8.4.2 Överklagandefrågor

Förslag: Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass ska få överklagas till regeringen.

Om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt LSU och en ansökan från utlänningen om främlingspass ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen. Detta ska dock inte gälla om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om främlingspass ska regeringen få upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning.

Om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och utlänningen har ansökt om främlingspass ska regeringen få överlämna ärendet i dessa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen.

Skälen för förslagen

Av 7 kap. 1 § LSU framgår att Migrationsverkets beslut beträffande utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument och ställning som varaktigt bosatt i Sverige får överklagas till regeringen.

Vi föreslår i avsnitt 8.4.1 att även frågor om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU. Till följd av det behöver även sådana beslut som Migrationsverket fattar kunna överklagas till regeringen. 7 kap. 1 § LSU bör därför ändras på så sätt att främlingspass läggs till i bestämmelsen.

I dagsläget gäller vidare att om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt LSU och en ansökan från utlänningen om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen. Detta gäller dock inte om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut (7 kap. 16 § LSU). Bestämmelsen innebär att i de fall Migrationsverket avslagit både en ansökan om utvisning enligt LSU och en ansökan om t.ex. uppehållstillstånd eller statusförklaring från en utlänning ska överklagandet, om inte Säkerhetspolisen överklagar, hanteras enligt utlänningslagen och överklagandet ska därför överlämnas till en migrationsdomstol och inte till Migrationsöverdomstolen. Samma ordning bör gälla i de fall en utlänning har ansökt om främlingspass och vi föreslår därför ett tillägg till 7 kap. 16 § LSU.

Vidare gäller enligt 7 kap. 17 § LSU att om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen samtidigt ansöker om t.ex. uppehållstillstånd eller statusförklaring får regeringen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet. Bestämmelsen är fakultativ och innebär således att regeringen kan pröva utlänningens ansökan i samband med att utvisningsfrågan. Mot bakgrund av vårt förslag i avsnitt 8.4.1 bör främlingspass läggas till i 7 kap. 17 § LSU (se även ändringsförslag i avsnitt 14.1.2 angående ansökningar om uppehållstillstånd).

Regeringen har också enligt 7 kap. 18 § LSU möjlighet att överlämna ett ärende i vissa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen. Det gäller om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och utlänningen har ansökt om t.ex. uppehållstillstånd eller statusförklaring. Detsamma bör gälla om en utlänning har ansökt om främlingspass och vi föreslår därför en ändring av nämnda paragraf.

8.4.3 Nöjdförklaring

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

Skälen för förslaget

I 7 kap. 22 § LSU regleras följderna av en nöjdförklaring. Om en utlänning redan har överklagat utvisningsbeslutet när nöjdförklaringen inkommer anses överklagandet återkallat. Detsamma gäller om utlänningen har ansökt om t.ex. uppehållstillstånd eller statusförklaring. Mot bakgrund av våra förslag i avsnitt 8.4.1 föreslår vi att främlingspass läggs till i bestämmelsen.

9 Substitution av offentligt biträde

9.1 Uppdraget

Ett offentligt biträde ska, om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, förordnas i vissa mål och ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Kraven på offentliga biträden skärptes under 2022. De nya reglerna innebär bl.a. att det blev förbjudet för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe (så kallad substitution). Detta motiverades med de säkerhetsaspekter som aktualiseras och de känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendena (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 193 och 194).

Förbudet mot substitution innebär att ett offentligt biträde behöver entledigas och bytas ut även om ett förhinder att fullgöra uppdraget endast är tillfälligt, till exempel vid kortvarig sjukdom. Detta har visat sig vara ett större problem i den praktiska tillämpningen än vad som förutsågs vid förbudets införande. Det finns därför enligt kommittédirektiven skäl att införa en möjlighet för offentliga biträden att under vissa tydligt avgränsade förutsättningar sätta någon annan i sitt ställe. I direktiven framhålls att man vid utformningen av en sådan regel behöver beakta att det i kvalificerade säkerhetsärenden förekommer uppgifter som är mycket känsliga. Vi har därför i uppdrag föreslå hur ett offentligt biträde under vissa förutsättningar ska få sätta någon annan i sitt ställe i mål och ärenden enligt LSU, och lämna nödvändiga författningsförslag.

9.2 Gällande rätt

Av 6 kap. 6 § LSU framgår att om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om utvisning, användning av tvångsmedel enligt 5 kap.

8 eller 9 §§, eller om verkställighet av utvisning när ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats, eller om frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar. Är utlänningen under 18 år ska ett offentligt biträde förordnas om utlänningen saknar vårdnadshavare i Sverige, om utlänningen är tagen i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

I 6 kap. 8 § LSU ställs krav på att den som förordnas till offentligt biträde måste vara 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. Av samma bestämmelse framgår även att ett offentligt biträde inte får sätta någon annan i sitt ställe.

9.3 Möjligheten till substitution i annan lagstiftning

9.3.1 Offentlig försvarare

I 21 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken stadgas att en offentlig försvarare inte får sätta någon annan i sitt ställe utan rättens tillstånd. Uppdraget som offentlig försvarare är av personlig natur. En offentlig försvarare ska vara advokat och bara om det finns särskilda skäl får någon annan lämplig person som avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning förordnas. I förarbetena uttrycks att ett tillstånd till substitution inte bör vara generellt utan avse en viss person som rätten godkänner som försvarare. Ett tillstånd att få sätta någon annan i sitt ställe kan ges antingen i samband med förordnandet eller med anledning av en senare begäran. De allmänna kvalifikationerna som gäller för en offentlig försvarare gäller även för den som anlitas som substitut (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024, Version 96, JUNO), kommentaren till 21 kap. 6 §).

9.3.2 Rättshjälpsbiträde

Till rättshjälpsbiträde får enligt 26 § rättshjälpslagen (1996:1619) den förordnas som är advokat, biträdande jurist på advokatbyrå eller annars är lämplig för uppdraget. Ett biträde får enligt samma bestämmelse sätta en advokat eller en biträdande jurist på advokat-

byrå i sitt ställe om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.

9.3.3 Målsägandebiträde

Även i lagen (1988:609) om målsägandebiträde finns kvalifikationskrav för vem som får lov att förordnas som målsägandebiträde (4 §). Enbart advokater, biträdande jurister på en advokatbyrå eller någon som avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning får förordnas som målsägandebiträde. Av 4 § framgår vidare att ett målsägandebiträde inte utan rättens tillstånd får sätta någon annan i sitt ställe.

9.3.4 Offentligt biträde i utlänningslagen

I enlighet med bestämmelserna i 18 kap utlänningslagen (2005:716) kan det under vissa förhållanden förordnas ett offentligt biträde för en utlänning. Utlänningslagen innehåller ingen begränsning beträffande det offentliga biträdets rätt att sätta någon annan i sitt ställe. I avsaknad av särskild reglering innebär det att lagen (1996:1620) om offentligt biträde är tillämplig. När det gäller förordnande och byte samt ersättning till ett offentligt biträde tillämpas 26–29 §§ rättshjälpslagen.

9.4 Skärpta krav på offentliga biträden i samband med införandet av LSU

Kvalifikationskraven på ett offentligt biträde och förbudet att sätta någon annan i sitt ställe infördes i samband med införandet av LSU. I den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll uppställdes inga särskilda krav på det offentliga biträdet. Det var vidare möjligt för det offentliga biträdet att sätta annan i sitt ställe vid behov. Eftersom inga särskilda krav uppställdes i lagen om särskild utlänningskontroll var det regleringen i lagen om offentligt biträde som gällde. Där hänvisas i sin tur till bestämmelserna i 26 § rättshjälpslagen. Som framgår ovan är kvalifikationskraven lägre ställda på den som vill förordnas som rättshjälpsbiträde än som offentlig försvarare.

I samband med införandet av LSU gjorde regeringen följande överväganden i propositionen (se prop. 2021/22:131 s. 193). Även om LSU bygger vidare på äldre lagstiftning är lagen en betydligt mer detaljerad reglering än tidigare. LSU medger också att tvångsmedel får användas i större utsträckning än vad som tidigare var tillåtet. Regleringen i LSU är komplex och innehåller inslag av både utlänningsrätt och förvaltningsrätt. Lagen har samtidigt stora likheter med rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel. Processen enligt LSU är omgärdad av betydande sekretess med hänsyn till Sveriges säkerhet. Utöver det hanteras ärendena enligt LSU i en särskild instansordning där Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen. Det rör sig om ett fåtal ärenden per år som i flera avseenden skiljer sig från andra ärendetyper. Av rättssäkerhetsskäl bör det därför ställas särskilt stora krav på de som företräder utlänningarna.

Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det är rimligt att samma reglering som gäller för offentliga försvarare även gäller för offentliga biträden enligt LSU. Vidare ansågs, med hänsyn till de säkerhetsaspekter som aktualiseras och de känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendena, att ett offentligt biträde i ärenden enligt LSU inte borde ges möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe. (Se prop. 2021/22:131 s. 193 och 194.)

9.5 Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden

Som ett led i att stärka rättssäkerheten för enskilda har regeringen i juni 2025 överlämnat proposition Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden (prop. 2024/25:195) till riksdagen. Propositionen behandlar frågor som rör bl.a. offentliga biträdens kompetens och vad som ska gälla för att ett offentligt biträde ska få sätta någon annan i sitt ställe.

I propositionen föreslås att det ska införas behörighetskrav i lagen om offentligt biträde om vem som ska få förordnas som offentligt biträde. Förslaget innebär krav på att den som vill förordnas till offentligt biträde måste vara en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Endast den som på

grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas.

I propositionen föreslås vidare en bestämmelse i lagen om offentligt biträde som innebär att ett offentligt biträde inte utan tillstånd ska få sätta någon annan i sitt ställe. Som skäl till skärpningen av möjligheten till substitution anförs att det framkommit att substitution i relativt stor utsträckning sker utan någon uppenbar eller presenterad anledning. Skärpningen avses bättre säkerställa att den som åtar sig ett uppdrag som offentligt biträde endast gör det i mån av tid och också fullföljer uppdraget. (Se prop. 2024/25:195 s. 22.)

Regeringen föreslår vidare att ett beslut om substitution inte ska kunna överklagas. Det motiveras med att beslut om substitution normalt fattas i nära anslutning till det tillfälle som substitutionen avser och ska grunda sig på ett tillfälligt förhinder. Regeringen anser att en överklagandeprocess skulle kunna försämra förutsättningarna för en effektiv handläggning av målet. En sådan process bedöms inte heller gynna den enskilde som har rätt till ett offentligt biträde.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Propositionen behandlas i utskottsbetänkandet bet. 2025/26:JuU6 som i skrivande stund inte har publicerats.

9.6 Substitution för offentligt biträde ska tillåtas om det finns särskilda skäl

Förslag: Ett offentligt biträde ska få sätta någon annan i sitt ställe om behörig myndighet tillåter det. För att ett offentligt biträde ska få sätta någon annan i sitt ställe ska det krävas att det föreligger särskilda skäl. Den som det offentliga biträdet sätter i sitt ställe ska 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 ska det vara Regeringskansliet som lämnar tillstånd. Om det är fråga om ett överklagat frysningsbeslut (se förslag i avsnitt 11.9.3) ska rätten lämna tillståndet.

Ett beslut i substitutionsfrågan ska inte kunna överklagas.

Skälen för förslagen

Som framgår av kommittédirektiven har förbudet mot substitution kommit att innebära en del praktiska problem. Vi har därför i uppdrag att föreslå hur ett offentligt biträde under vissa förutsättningar ska få sätta någon annan i sitt ställe i mål och ärenden enligt LSU.

Som anfördes i förarbetena till LSU är ärenden som handläggs enligt LSU unika till karaktären med hänsyn till den höga sekretess som omgärdar dem. En återgång till den ordning som gällde före införandet av LSU skulle innebära att ett offentligt biträde får substitueras under samma förhållanden som ett rättshjälpsbiträde, dvs. om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna i ärendet. Utifrån ärendetypens särskilda karaktär anser vi att en sådan ordning inte i tillräckligt hög grad skulle tillgodose det behov av restriktivitet som bör gälla när det gäller substitution av ett offentligt biträde enligt LSU.

Vår uppfattning är att substitution bör tillåtas endast under vissa särskilda förutsättningar. Till att börja med bör hindret som uppstår vara oförutsebart och kortvarigt. Det bör vidare röra sig om tillfällen när ärendet är särskilt brådskande, till exempel om den enskilde skulle lida men om åtgärder i ärendet inte kan vidtas eller om det föreligger brådskande behov om tvångsmedel. Om det offentliga biträdet är förhindrad att utföra uppdraget på längre sikt ska, liksom tidigare, denne entledigas.

Ett regleringsalternativ är att i LSU konkretisera de förutsättningar som kan medföra att substitution ska tillåtas. En sådan lösning skulle exempelvis kunna innebära att det av bestämmelsen uttryckligen framgår att substitution ska tillåtas om ärendet är brådskande, om förhindret att fullgöra uppdraget endast är tillfälligt samt om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna i ärendet. Som ovan redovisats bör utrymmet att sätta någon annan i sitt ställe i ett ärende enligt LSU vara begränsat.

En alternativ regleringslösning som möjligen tillgodoser kravet på restriktivitet bättre skulle kunna vara att kräva att det föreligger särskilda skäl för att tillåta substitution. De skäl som ska beaktas inom ramen för den prövningen bör i så fall vara samma som tidigare nämnts, dvs. ärendets brådskande natur, om förhindret är tillfälligt och vilka kostnader en substitution skulle medföra. Att införa krav på särskilda skäl skulle dock även innebära att en helhetsbedömning

kan göras där andra skäl kan beaktas, såsom varierande säkerhetsaspekter i olika ärenden.

Enligt vår mening är det senare alternativet att föredra eftersom det innebär att lämpligheten kan avgöras utifrån en helhetsbedömning. Vi föreslår därför en sådan lösning.

Eftersom lagstiftaren ställt upp kvalifikationskrav på vem som kan förordnas som offentligt biträde enligt LSU bör det ställas samma krav på den som det offentliga biträder sätter i sitt ställe, dvs. att denne är advokat eller, om särskilda skäl föreligger, någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning.

I likhet med vad som gäller i annan lagstiftning bör rätten till substitution vara avhängig att det offentliga biträdet får tillåtelse till bytet. På grund av den särskilda processordning som råder i ärenden enligt LSU bör substitutionen prövas av den behöriga myndigheten som kan ta ställning till lämpligheten i det enskilda fallet. Vid prövningen ska då hänsyn tas till samtliga aspekter som ovan lyfts fram. Om ärendet har överklagats till regeringen bör beslut om att tillåta substitution få meddelas av Regeringskansliet.

I kapitel 11 föreslås införande av en möjlighet att besluta om frysning i ärenden enligt LSU. Sådana beslut föreslås få överklagas och att rätten i så fall som utgångspunkt ska förordna ett offentligt biträde (se avsnitt 11.9.3). I ett sådant fall bör det vara rätten som tar ställning till substitutionsfrågan.

I propositionen Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden (se prop. 2024/25:195) föreslår regeringen att ett beslut om substitution inte ska få överklagas eftersom ett beslut om substitution normalt fattas i nära anslutning till det tillfälle som substitutionen avser och ska grunda sig på ett tillfälligt förhinder. En överklagandeprocess skulle enligt regeringen kunna försämra förutsättningarna för en effektiv handläggning av målet och bedöms inte heller gynna den enskilde som har rätt till ett offentligt biträde. De anförda skälen gör sig gällande även i fråga om substitution i ärenden enligt LSU. Vi föreslår därför att samma ordning ska gälla beträffande beslut om substitution i enlighet med LSU. Ett överklagandeförbud bör framgå direkt av lagtexten.

10 Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot

10.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven finns det mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget anledning att se över tillämpningsområdet för lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, för att säkerställa att regleringen kan skydda samhället mot individer som utgör kvalificerade säkerhetshot. LSU kan tillämpas såväl vid risk för terroristbrottslighet som i andra fall där en utlänning kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Enligt direktiven kan det emellertid förekomma situationer där en utlänning visserligen inte i sig utgör ett sådant hot, men där utlänningens agerande ändå har en allvarlig påverkan på säkerhetsläget i Sverige. Förarbetena till LSU innehåller inte några närmare överväganden om vilka krav som ska ställas för att en utlänning ska anses utgöra ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som innebär att lagen är tillämplig. Det framgår visserligen att lagen bör kunna tillämpas även i fall där risken för terrorismrelaterade brott inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 78). Samtidigt framgår det av 2 kap. 1 § LSU att en tillämpning av lagen förutsätter att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Mot denna bakgrund finns det enligt kommittédirektiven skäl att analysera rättsläget när det gäller möjligheterna att tillämpa regleringen på en utlänning vars agerande mer indirekt kan ge upphov till ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och att – med utgångspunkt i en sådan analys – ta ställning till om det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för regelverket. I direktiven framhålls att gränsdrag-

ningen mot säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (2005:716) måste beaktas vid dessa överväganden. Vidare anges att ärenden där säkerhetsaspekterna inte är lika framträdande även fortsättningsvis bör handläggas enligt utlänningslagen.

Vi har i uppdrag att

- analysera de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning enligt LSU med hänvisning till Sveriges säkerhet,
- ta ställning till om tillämpningsområdet för LSU bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan utvidgning med utgångspunkten att regelverket ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag när det finns ett sådant behov med hänsyn till Sveriges säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

10.2 Bakgrund

Hot mot Sverige, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har under senare tid förekommit från en mängd aktörer som reaktion på ageranden vid vissa demonstrationer i landet. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Säkerhetspolisen har bedömt att antalet sådana händelser i sig har ökat och framöver kan komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.

Det främsta exemplet på händelser som lett till konsekvenser av angivet slag är de koranbränningar som vid ett flertal tillfällen förekommit i samband med manifestationer i Sverige. Våldsbejakande islamister har utnyttjat koranbränningarna för att sprida desinformation om att svenska staten står bakom koranbränningsaktioner i Sverige. En utbredd missuppfattning synes vara att Sverige som land – genom att Polismyndigheten ger tillstånd och bereder skydd till de möten eller demonstrationer där bränningar äger rum – ställer sig bakom företeelsen (se Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet, SOU 2024:52 s. 379). Tillsammans med den så kallade LVU-kampanjen förmedlas en bild av Sverige som ett islamfientligt land. Desinformationskampanjerna har fått ett betydande genomslag bland vissa målgrupper utomlands (se Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Helårsbedömning 2024 – sammanfattning, s. 3).

Flera av koranbränningarna har lett till upplopp och oroligheter. Det har också förekommit angrepp mot svenska beskickningar. Koranbränningarna har vidare bidragit till diplomatiska kriser med vissa andra länder och till att turkiska staten bromsade Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. Vissa av de personer som offentligt bränt koranen är eller var utländska medborgare.

Under de senaste åren har Sverige varit ett utpekat mål för internationella islamistiska terrororganisationer, delvis på grund av koranbränningarna. Detta bidrog till att Säkerhetspolischefen den 17 augusti 2023 beslutade att höja terrorhotnivån från ett förhöjt hot (nivå tre) till ett högt hot (nivå fyra på en femgradig skala). Ett av de islamistiska terrorattentat som genomfördes under 2023 riktades mot Sverige och svenska mål i Belgien när en man gick till attack mot individer i svenska landslagströjor i Bryssel den 16 oktober 2023. Såvitt känt är det den första gången svenska medborgare utanför Sverige i egenskap av sin nationalitet varit mål för våldsbejakande islamister (se Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Helårsbedömning 2024 – sammanfattning, s. 2). Säkerhetspolisen beslutade i maj 2025 att sänka terrorhotnivån från högt hot till förhöjt hot, dvs. nivå tre på den femgradiga skalan.

Regeringen beslutade den 18 augusti 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och vid överväganden om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster (dir. 2023:123). Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster har i betänkandet Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) föreslagit en ordning som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna för sådana utlänningar som efter en individuell bedömning har konstaterats utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för allmän säkerhet. Förslaget innebär att en utlänning inte ska få anordna eller delta i en allmän sammankomst om han eller hon har utvisats enligt LSU eller utvisats, avvisats eller i övrigt meddelats en rättsföljd inom ramen för ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Utredningen redovisar också ett mindre ingripande alternativ enligt vilket förbudet ska gälla endast utlänningar som har utvisats enligt LSU. Utredningen föreslår även ändringar i ordningslagen som går ut på att Polismyndigheten ska vägra tillstånd till en allmän sammankomst

om det är nödvändigt med anledning av att det står klart att sammankomsten är ägnad att medföra en påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt. Förslagen har remitterats. Eftersom förslagen är kopplade till tillämpningsområdet för utvisning enligt LSU påverkas förslagens räckvidd av våra överväganden i detta kapitel. En närmare redogörelse för förslagen finns i avsnitt 10.5.1.

10.3 De rättsliga förutsättningarna för utvisning av utlänningar som utgör säkerhetshot

10.3.1 Sveriges säkerhet

Uttrycket rikets säkerhet, numera oftare uttryckt som Sveriges säkerhet, har inte definierats i lag. Sveriges eller rikets säkerhet förekommer i ett 60-tal författningar som något förenklat kan delas in i sex huvudsakliga kategorier, nämligen säkerhetsskydd, utlänningsrätt, straffrätt, sekretess, internationell brottsbekämpning samt myndighetsspecifika bestämmelser såsom instruktioner och föreskrifter om personuppgiftsbehandling. Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster har gjort en grundlig genomgång av hur uttrycken används på lagnivå, med fokus på säkerhetsskyddslagen, utlänningslagstiftningen och brott mot rikets säkerhet. För en utförlig redogörelse för uttryckets användning hänvisas till utredningens betänkande Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (se SOU 2024:52 s. 149–195).

I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen (säkerhetsskyddslagen [1996:627]) förklarade regeringen att uttrycket Sveriges säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. I det sammanhanget anförde regeringen att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men att ett hot mot rikets yttre säkerhet även kan förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp på det demokratiska statsskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande

makt. Det kan också vara fråga om försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas också till hoten mot rikets inre säkerhet. I propositionen framhölls att det i det sammanhanget ska röra sig om kriminella aktiviteter och att hot om olika påtryckningsåtgärder, t.ex. en laglig arbetskonflikt för att påverka de beslutande politiska instanserna, självklart inte kan uppfattas som ett hot mot den inre säkerheten. (Se Säkerhetsskydd, prop. 1995/96:129 s. 22.)

Regeringen uttalade sig på nytt om uttryckets innebörd i samband med propositionen Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, som innehöll förslag till en skärpt straffrättslig reglering avseende bl.a. främmande makts underrättelseverksamhet (se prop. 2013/14:51 s. 20). Regeringen uttalade då att uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser. Regeringen anförde vidare att det trots den etablerade definitionen av uttrycket rikets säkerhet ändå finns viss osäkerhet om uttryckets innebörd. Regeringen förklarade att det åtminstone delvis hänger samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tiden, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Det framhölls att dagens hotbild är mer komplex och föränderlig, och att detta i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer än det militära försvaret kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Vidare anfördes att den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, har inneburit att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra länder för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet (se prop. 2013/14:51 s. 20).

I samband med införandet av den nu gällande säkerhetsskyddslagen (2018:585) gjorde regeringen bedömningen att de slutsatser som i samband med översynen av den straffrättsliga regleringen drogs om uttrycket Sveriges säkerhet fortfarande var giltiga. Regeringen avstod ifrån att definiera uttrycket Sveriges säkerhet. (Se Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89, s. 41 och 42.) Av propositionen framgår även följande (s. 36–45).

Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statsskick, rätts-väsende eller brottsbekämpande förmåga. Även så kallad samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Sådan verksamhet finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet bör vara om en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. Exempelvis har elförsörjning en särställning genom sin direkta och indirekta påverkan på samhällets funktion och ett avbrott skulle även få allvarliga skadekonsekvenser i andra sektorer, såsom elektroniska kommunikationer och centrala betalningssystem. Vissa så kallade skadegenererande verksamheter kan också innebära direkta eller uppenbart indirekta konsekvenser för Sveriges säkerhet. Exempel på sådana skadegenererande verksamheter kan vara kärnteknisk verksamhet, dammar och vissa mikrobiologiska labb. Denna konsekvens kan uttryckas i att många människor förväntas dö eller skadas om en sådan anläggning utsätts för antagonistiska handlingar, vilket kan få allvarlig påverkan på annan samhällsviktig verksamhet ur nationellt perspektiv. Det kan även vara relevant att bedöma vissa verksamheter ur flera perspektiv, till exempel kan en kraftverksdamm ha en kritisk funktion i elförsörjningssystemet samtidigt som dess skadegenererande effekter på annan samhällsviktig verksamhet kan vara allvarliga om den havererar som ett resultat av antagonistisk handling. Även verksamheter där en antagonistisk handling kan medföra direkt eller uppenbar påverkan på Sveriges

ekonomi och betalningsförmåga på sådant sätt att Sverige inte fortsatt kan upprätthålla en nationell suveränitet kan anses gälla Sveriges säkerhet. Skyddsvärda verksamheter kan trots kravet på nationell betydelse finnas på regional eller till och med på lokal nivå. En lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen kan påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Det kan också tänkas att ett angrepp som riktas mot en verksamhet på en förhållandevis liten geografisk yta påverkar människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet. Även flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet, till exempel genom att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen.

Brott mot Sveriges säkerhet

Brott mot Sveriges säkerhet är främst brotten i 19 kap. brottsbalken, såsom högförräderi, krigsanstiftan, spionerі och tagande av utländskt understöd. Det finns dock även andra brott som anses utgöra eller som beroende på omständigheterna anses kunna utgöra brott mot Sveriges säkerhet. I likhet med Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster anser vi det då naturligt att ta avstamp i Säkerhetspolisens brottsbekämpande uppdrag (se SOU 2024:52 s. 169). Av den allmänna beskrivningen i 3 § polislagen (1984:387) framgår att till Säkerhetspolisens uppgifter bl.a. hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott samt att utreda och beivra sådana brott. Denna uppgift preciseras i 3 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Där framgår att Säkerhetspolisen bl.a. ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet samt sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. Av det sagda kan man dra slutsatsen att dessa brott är, eller i varje fall kan vara, brott mot Sveriges säkerhet.

I 13 kap. brottsbalken regleras de allmänfarliga brotten såsom sabotage, allmänfarlig ödeläggelse och spridande av gift eller smitta. Beroende på omständigheterna kan sådana brott utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. I 18 kap. regleras högmålsbrotten. Till dessa brott hör bl.a. uppror, olovlig kårverksamhet och brott mot medborgerlig frihet.

Att terrorism kan – men inte behöver – utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet framgår på flera håll i förarbetena till såväl säkerhetsskyddslagen som utlänningslagstiftningen. Om så är fallet beror på omständigheterna. I förarbetena till LSU sägs till exempel att det inte alltid är enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Risken för terroristattentat här i landet kan till exempel utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statsskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna (se prop. 2021/22:131 s. 78).

10.3.2 Regleringen i LSU

Bestämmelser om politisk utvisning har funnits i svensk utlänningslagstiftning sedan 1914 års utvisningslag. I samband med ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag placerades bestämmelsen om politisk utvisning i 34 §. Fram till 70-talet fick sådan utvisning tillgripas när det var ”påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse” (se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, 11 uppl., s. 454 och 7 uppl., s. 242).

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (1973 års terroristlag). Lagen gjorde det möjligt att under vissa förutsättningar ingripa med särskilda åtgärder i syfte att minska riskerna för att Sverige blev föremål för nya internationella våldsdåd. Exempelvis kunde en utlänning avvisas eller utvisas om det fanns grundad anledning att anta att han tillhörde eller verkade för en organisation eller en grupp som, på grund av vad som var känt om dess verksamhet, kunde befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften (organisationsrekvisitet) (se Förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, prop. 1973:37 s. 1–3 och Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m., prop. 1975/76:18 s. 41).

År 1975 skedde omfattande ändringar i 1954 års utlänningslag. Ändringarna innebar bl.a. att huvuddelen av bestämmelserna i 1973 års terroristlag fördes in i utlänningslagen. Vidare infördes i bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister – vid sidan av organisationsrekvisitet – ett personligt rekvisit. Enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle således inte längre vara tillräckligt för avvisning eller utvisning. Det skulle därutöver krävas att det med hänsyn till vad som var känt om utlänningens föregående verksamhet eller annars förelåg fara för att han medverkade till terroristhandlingar (se prop. 1975/76:18 s. 1, 2 och 154 och Förslag till lag om vissa utlänningar, m.m., prop. 1990/91:118 s. 24). Inom ramen för ovan nämna lagstiftningsärende skedde även betydelsefulla ändringar avseende tillämpningsområdet för 34 § utlänningslagen. Som berörts förut angavs i denna bestämmelse att regeringen fick utvisa en utlänning dels när det var påkallat av hänsyn till rikets säkerhet dels när det eljest var påkallat i statens intresse. Efter förslag i departementspromemorian Ds A 1975:2 kom bestämmelsen att ändras på så sätt att utvisning enbart skulle få tillgripas när det var påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Möjligheten att utvisa en utlänning ”i statens intresse” utmönstrades således (se prop. 1975/76:18 s. 2).

Vissa remissinstanser hade synpunkter på promemorians förslag. Justitiekanslern anförde att innebörden av förslaget torde bli att inte ens politisk verksamhet av sådant slag att den allvarligt stör Sveriges förbindelser med annan stat skulle kunna föranleda utvisning. En annan remissinstans anförde att även om de fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet är sällsynta bör det finnas laglig möjlighet att ingripa i fall där en utlännings politiska verksamhet inte ska behöva accepteras, men verksamheten i och för sig måhända inte är straffbar eller är att hänföra till det föreslagna tillämpningsområdet i terroristlagen. Verksamhet som exempelvis tar sikte på att påverka politiska förhållanden i andra länder och som är ägnad att skada vårt lands förhållanden till dessa synes med den föreslagna ändringen kunna accepteras. Remissinstansen ansåg därför att bestämmelserna i 34 § utlänningslagen inte borde begränsas (se prop. 1975/76:18 s. 86 och 87).

Det föredragande statsrådet anförde sammanfattningsvis följande. Regeringens möjlighet att tillgripa politisk utvisning har karaktären av ett yttersta medel när ett väsentligt statsintresse hotas. En utlänning har enligt svensk rätt inte någon ovillkorlig rätt att vistas här i

landet. Utlänning som vistas här i riket åtnjuter å andra sidan i praktiken bl.a. yttrandefrihet samt förenings- och församlingsfrihet i samma mån som en svensk medborgare. Utlänning har i princip samma rätt att vara politiskt verksam som svensk medborgare. Gör sig utlänningen därvid skyldig till brottslig handling kan han straffas och under vissa förutsättningar förvisas. Statsrådet anförde härefter följande (se prop. 1975/76:18 s. 156 och 157).

> Förutsättningarna för tillämpningen av 34 § har i viss mån ändrats genom tillkomsten av terroristlagen. Av motiven till motsvarande bestämmelse i 1914 års lag framgår att politisk utvisning kan tillgripas bl.a. i fall där allmän ordning och säkerhet hotas. De fall som åsyftas torde emellertid i stor utsträckning vara just sådana fall där terroristlagen nu är tillämplig. Enligt motiven till terroristlagen ska i de angivna fallen i första hand den lagen tillämpas.
>
> I promemorian framhålls att terroristlagen inte täcker alla de fall på vilka 34 § UttL är tillämplig. Viktigast anges i detta hänseende vara att terroristlagen inte tar sikte på fall av hot mot rikets säkerhet. Det framhålls att behovet av en möjlighet för regeringen att tillgripa politisk utvisning därför kvarstår. Bestämmelserna anges kunna särskilt i tider av skärpta förhållanden visa sig nödvändiga. Det framhålls vidare att bestämmelserna om politisk utvisning hittills har använts mycket restriktivt och att någon fara för ändring i det hänseendet inte kan anses föreligga.
>
> Jag delar uppfattningen att 34 § UtlL inte bör upphävas. Om den alltså bör finnas kvar, återstår frågan om dess lydelse bör ändras. Utvisning enligt 34 § UtlL får som nämnts tillgripas när det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller annars i statens intresse. Det förstnämnda rekvisitet är det i sak viktigaste. Det torde även vara tillräckligt preciserat för att tillgodose kraven i den nya regeringsformen (RF). Annorlunda förhåller det sig med det andra rekvisitet. Enligt sin lydelse kan det ges en förhållandevis vid tillämpning, särskilt som något väsentlighetskrav inte uppställs. Även om en viss uppstramning kan åstadkommas, torde det enligt min mening knappast vara möjligt att ge rekvisitet en sådan utformning, att det med tillräcklig noggrannhet ger vid handen i vilka situationer utvisning får ske.
>
> Mot den nu angivna bakgrunden finns skäl att överväga att låta den ifrågavarande utvisningsgrunden utgå. Detta har också föreslagits i departementspromemorian. I denna anförs att de fall som inte täcks av terroristlagen och inte heller rör rikets säkerhet kan antas vara så sällsynta, att något egentligt behov under nuvarande förhållanden inte föreligger av en möjlighet till politisk utvisning.
>
> Remissinstanserna har allmänt tillstyrkt en begräsning av möjligheterna till politisk utvisning. Flertalet av dem har anslutit sig till förslaget att behålla endast rekvisitet ”statens säkerhet”. Några remissinstanser har emellertid föreslagit en mindre ingripande ändring, innebärande att rekvisitet ”eljest i statens intresse” bibehålls men stramas upp. Som skäl åberopas att behov föreligger att kunna utvisa utlänning som, utan att

> begå brottslig handling, bedrivit verksamhet som direkt tar sikte på att påverka de politiska förhållandena i andra länder och som är ägnad att skada vårt lands förhållande till dessa länder.
>
> Som jag förut har nämnt tillgodoser terroristlagstiftningen i stor utsträckning behovet att kunna utvisa utlänning när det påkallas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Genom den lagstiftningen tillgodoses i allmänhet också våra förpliktelser enligt Förenta nationernas resolution år 1965 om otillåten inblandning i staters inre angelägenheter etc och förklaring år 1967 om territoriell asyl, vilka anger bl.a. att medlemsstat inte får tolerera att från dess område bedrivs exempelvis terroristisk verksamhet som syftar till att med våld största regimen i annan stat resp. verksamhet som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser.
>
> Jag delar uppfattningen i promemorian att de fall som inte täcks av terroristlagstiftningen och som inte heller rör rikets säkerhet är sällsynta. Jag vill också erinra om att utvisning enligt 34 § UtlL inte förekommer under i vart fall de senaste två decennierna. Något uttalat behov av en andra utvisning, som f.ö. skulle behöva ges en generell utformning, anser jag mot denna bakgrund inte finnas under nuvarande förhållanden. Jag föreslår därför att den andra av de båda utvisningarna i 34 § UtlL utgår.

Det föredragande statsrådet betonade vidare att utlänningar som får vistas i Sverige ska ha rätt att i lika mån som svenska medborgare utöva politisk verksamhet, så länge den bedrivs inom lagens ramar och inte äventyrar rikets säkerhet. Promemorians förslag kom således att bestå och godtogs även av riksdagen (se prop. 1975/76:18 s. 199 och 200, samt 207 och 208).

År 1980 ersattes 1954 års utlänningslag av en ny utlänningslag. I 48 § föreskrevs följande. När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet får regeringen utvisa en utlänning eller föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. När lagen ersattes av 1989 års utlänningslag fanns motsvarande bestämmelser i 4 kap. 11 § UtlL (1989:529). Bestämmelser som syftade till att förhindra att Sverige blir föremål för internationella terroristhandlingar fanns i lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Terroristlagen ersattes i juli 1991 av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid införandet övervägdes om utlänningslagens bestämmelse om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet borde upphävas, eftersom varken den eller dess föregångare i 1954 och 1980 års utlänningslagar såvitt känt hade tillämpats i praktiken. Emellertid hade det hade funnits fall där bestämmelsen i och för sig varit tillämplig, men där frågan lösts genom att utlänningen formlöst anmodats att lämna landet och också gjort det. Regeringen

ansåg att detta förfarande var ändamålsenligt i många fall men att det bygger på att regeringen har möjlighet att sätta makt bakom orden för den händelse att utlänningen skulle vägra att följa uppmaningen. Vidare framhölls att det finns situationer som inte kan lösas på sådant sätt, såsom om utlänningen efter avslöjandet begär asyl. Mot denna bakgrund ansågs bestämmelsen nödvändig och den fördes samman med terroristbestämmelserna i den nya lagen. (Se prop. 1990/91:118 s. 69–71.)

Den aktuella bestämmelsen, som fördes in i 1 § första stycket 1 lagen om särskild utlänningskontroll, innebar att en utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen fick utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll om det behövdes med hänsyn till rikets säkerhet. Regeringen framhöll i samband med införandet att terroristbestämmelserna och bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet mycket väl kan tänkas bli tillämpliga samtidigt på ett visst fall, eftersom en del terroristbrott även kan utgöra hot mot rikets säkerhet. Som exempel nämndes vissa former av sabotage och attentat mot den centrala statsförvaltningen. Bestämmelsen om utvisning på grund av att det behövdes med hänsyn till rikets säkerhet bedömdes få sin huvudsakliga tillämpning när spioneri och liknande brott mot rikets yttre säkerhet kan befaras, men angavs kunna tillämpas även i andra fall, såsom när rikets inre säkerhet hotas. (Se prop. 1990/91:118 s. 71 och 77.)

I enlighet med förslag i propositionen Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet (prop. 2009/10:31) skärptes kraven för bestämmelsens tillämpning. I stället för det tidigare kravet på att utvisning behövdes av hänsyn till rikets säkerhet infördes ett krav på att utvisning är särskilt påkallad av hänsyn till rikets säkerhet. Det klargjordes att endast kvalificerade säkerhetsärenden skulle falla in under den aktuella punkten medan flertalet säkerhetsärenden skulle hanteras enligt utlänningslagen och kunna prövas att domstol på samma sätt som andra utlänningsärenden (se prop. 2009/10:31 s. 237–239). Som exempel på fall där bestämmelsen var tillämplig nämndes ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till organisationer som utöver våld och annan brottslighet för att uppnå politiska syften. I motiveringen till förslagen gjordes vissa ytterligare uttalanden om tillämpningsområdet och gränsdragningen mot de säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen (se prop. 2009/10:31 s. 238). Där angavs att regeringen även i fortsätt-

ningen borde vara överinstans i kvalificerade säkerhetsärenden, eftersom regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet därmed skulle säkerställas. Vidare anfördes att det i första hand rör sig om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Som exempel nämndes ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Även ärenden som rör företrädare för icke-demokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige ansågs kunna innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige. Undantagsvis skulle enligt regeringen även andra ärenden kunna vara av en sådan karaktär att regeringen bör vara överinstans.

Vid införandet av nuvarande LSU fördes bestämmelsen om utvisning med hänsyn till hot mot rikets säkerhet över till den nya lagen. Bestämmelsen fick en något ändrad utformning för att anpassa regleringen till den nya lagens utformning, men avsågs omfatta samma kategorier av utlänningar som enligt den tidigare bestämmelsen. Regeringen framhöll att endast ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt framträdande omfattas av LSU. Om det är fråga om en utlänning som inte omfattas av tillämpningsområdet i paragrafen men som ändå utgör en säkerhetsrisk, ska hans eller hennes rätt att vistas i Sverige handläggas som ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. (Se prop. 2021/22:131 s. 78, 230 och 231.)

Avsikten vid LSU:s införande var alltså att utvisningsgrunden risk för Sveriges säkerhet skulle ha samma innebörd i den nya lagen som i dess föregångare. Terrorismgrunden utvidgades emellertid. I den tidigare lagen hänvisade utvisningsgrunden endast till brott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Den omfattade alltså inte samtliga brott enligt den lagen och inte heller de utvidgningar av det straffbara området som reglerades i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). I enlighet med förslag i propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (prop. 2021/22:133) fördes bestämmelserna i de tre nyss nämnda lagarna samman i en ny lag, dvs. den nuvarande terroristbrottslagen. Lagen reglerar straffansvaret för de gärningar som i allt väsentligt motsvarar brott enligt de tre tidigare lagarna. I propositionen Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden gjorde regeringen bedömningen

att samtliga gärningar som kan utgöra brott enligt den nya terroristbrottslagen omfattas av LSU:s tillämpningsområde. Detta innebar en sänkt tröskel för vilka terroristrelaterade brott som omfattas av den särskilda utlänningskontrollen jämfört med vad som gällde enligt den tidigare lagen. (Se prop. 2021/22:131 s. 74.)

I propositionen anges följande angående förhållandet mellan terroristbrott och hot mot rikets säkerhet (se prop. 2021/22:131 s. 78). Det är inte alltid enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Risken för terroristattentat här i landet kan till exempel utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statsskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna. Vissa personer, som inte själva kan befaras medverka till terroristbrott men som exempelvis verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet, kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. I propositionen hänvisade man till uttalandena i de tidigare förarbetena där det talas om att personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer kan utgöra ett särskilt allvarligt hot mot rikets säkerhet (se prop. 2009/10:31 s. 237 och 238). Regeringen ansåg att lagen därför bör tillämpas även på sådana fall där risken för terrorismrelaterade brott inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet (se prop. 2021/22:131 s. 78).

10.3.3 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Det är ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att ett sådant tillstånd ska återkallas. Det är även ärenden där Säkerhetspolisen av samma skäl förordar 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 ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en sådan ställning ska återkallas (1 kap. 7 § första stycket UtlL). Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § andra stycket UtlL). Uppräkningen av vilka ärenden som utgör säkerhetsärenden är uttömmande.

Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Ett säkerhetsärende ska dock handläggas skyndsamt (1 kap. 13 § UtlL). Vidare gäller att alla överklaganden av Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden som ska överklagas till en migrationsdomstol prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm (7 e § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i ett säkerhetsärende (14 kap. 11 § UtlL). När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtlL). Om inte annat bestämts är det Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket UtlL).

Tidigare gällde samma instansordning för hanteringen av säkerhetsärenden enligt utlänningslagen som för ärenden som handlades enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Ordningen gick i korthet ut på att Migrationsverket var beslutande myndighet och att verkets beslut skulle kunna överklagas till regeringen. I samband med övergången till den nuvarande ordningen betonade regeringen att möjligheten för den enskilde att få sin sak prövad av domstol i ärenden som rör myndighetsutövning utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i svensk rätt. Regeringen tog därför som utgångspunkt att Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden i så stor utsträckning som möjligt ska kunna prövas av domstol (se prop. 2009/10:31 s. 237). Den särskilda instansordningen behölls därför enbart i fråga om sådana kvalificerade säkerhetsärenden som handlades enligt lagen om särskilt utlänningskontroll.

Hur säkerhetsärenden identifieras

Av Migrationsverkets instruktion följer att myndigheten ska bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism (5 § 2 förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (3 § första stycket 1 polislagen [1984:387]). Samarbetet mellan myndigheterna har förstärkts under de senaste åren och en mycket viktig del är det remissförfarande som sker med anledning av 1 kap. 7 § UtlL, där vissa ärenden definieras som säkerhetsärenden. Det finns även bestämmelser som syftar till att säkerställa att bl.a. Säkerhetspolisen får den information som behövs i den brottsbekämpande verksamheten, se bl.a. 5 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna och 19 och 20 §§ utlänningsdatalagen (2016:27). Myndigheterna för en kontinuerlig dialog om vilka ärenden som ska remitteras till Säkerhetspolisen.

10.4 Närmare om skyddet för vissa fri- och rättigheter

Kännetecknande för de fall som främst aktualiserat uppdraget i den nu aktuella delen är att det rör sig om situationer där en enskild utnyttjat sin yttrandefrihet och i vissa fall även mötes- eller demonstrationsfriheten på ett sätt som väckt starkt negativa reaktioner hos vissa grupper eller nationer. Det finns därför anledning att redogöra närmare för dessa rättigheter, såsom de garanteras i regeringsformen och Europakonventionen.

10.4.1 Yttrandefriheten

Regeringsformen

Rätten till yttrandefrihet framgår av 2 kap. 1 § regeringsformen, som anger att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får yttrandefriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas an-

seende, 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. Begränsningar får göras 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. 21 § regeringsformen.)

Europakonventionen

Yttrandefriheten garanteras även av artikel 10 i Europakonventionen, där det anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar enligt artikeln åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikel 10 hindrar inte att staterna underkastar utövandet av yttrandefriheten sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder 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. Svensk lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Europadomstolen har i ett antal avgöranden uttolkat innebörden av rätten till yttrandefrihet enligt konventionen. Av dessa avgöranden kan bl.a. utläsas att huvudregeln om yttrandefrihet är stark. Skyddet för yttrandefriheten är inte begränsat till sådana yttranden

som uppfattas som goda eller harmlösa. Tvärtom omfattar skyddet även yttranden som uppfattas som stötande.

Begränsningar av yttrandefriheten får bara ske för att tillgodose de ändamål som räknas upp i artikel 10.2. Eftersom dessa är allmänt hållna och vittomfattande är det i allmänhet lätt att konstatera att ett ingrepp i yttrandefriheten tjänar något av de angivna ändamålen. Den centrala frågan blir i stället ofta om ingreppet kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det kravet har enligt Europadomstolens praxis den innebörden att inskränkningen ska motsvara ett trängande socialt behov och, särskilt, att den är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis bred bedömningsmarginal. Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit detta utan att göra någon egen värdering. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv. Vidare är den fria debatten om politiska och andra frågor av allmänt intresse enligt Europadomstolen vital för upprätthållandet av en effektiv politisk demokrati. I mål som gäller ingripanden mot yttranden som faller inom den kategorin är staternas bedömningsmarginal snävare.

Vissa yttranden faller utanför skyddet

Yttrandefriheten är vidsträckt enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen. Det finns dock vissa yttranden som helt faller utanför skyddet. Yttranden som är brottsliga på ett annat sätt än att de endast överskrider yttrandefriheten, exempelvis när de utgör ett moment vid bedrägeri, utpressning, bestickning och förargelseväckande beteende omfattas inte av skyddet i regeringsformen. Det är fråga om yttranden som oftast inte görs för att uttrycka en åsikt eller bidra till en debatt eller allmän upplysning, utan främst är ett led i utförandet av ett brott. (Se Derlén, m.fl., Konstitutionell rätt [2025, version 3, JUNO], s. 390 med där gjorda hänvisningar.)

Av artikel 17 i Europakonventionen framgår att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller

person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts. Vissa uttalanden kommer därför att falla utanför skyddet i artikel 10 i Europakonventionen, nämligen när yttrandena således bedöms syfta till att förstöra de värden som konventionen är satt att skydda. Av praxis kan man utläsa att artikel 17 slår till i fråga om bl.a. yttranden som riktar hat eller som uppviglar till våld mot vissa grupper i samhället, dvs. s.k. hate speech (se bl.a. Europadomstolens beslut den 20 februari 2007 i målet Pavel Ivanov mot Ryssland, nr 35222/04, den 7 juli 2003 i målet Garaudy mot Frankrike, nr 65831/01 och den 10 november 2015 i målet M'Bala M'Bala mot Frankrike, nr 25239/13). Om yttrandet inte går så långt att det omfattas av artikel 17 får statens ingripande mot yttrandet prövas mot begränsningsregeln i artikel 10.2.

10.4.2 Mötes- och demonstrationsfriheten

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet (2 kap. 1 § 3 och 4 regeringsformen). Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen får 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 (2 kap. 24 § regeringsformen). Även här gäller att begränsningen aldrig får 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.

Rätten till mötes och demonstrationsfrihet skyddas även enligt artikel 11 i europakonventionen. Artikeln har följande lydelse.

> 1. 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.

> 2. 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 statens säkerhet 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.

Artikel 11 omfattar alla sammankomster förutom de där anordnarna och deltagarna har våldsamma avsikter, uppmanar till våld eller på annat sätt förkastar grunderna för ett demokratiskt samhälle. En person förlorar inte sin rätt till mötesfrihet på grund av sporadiskt våld eller andra straffbara handlingar som begås av andra under demonstrationen, om personen i fråga förblir fredlig i sina egna avsikter eller sitt eget beteende. Möjligheten att personer med våldsamma avsikter, som inte är medlemmar i den organiserande sammanslutningen, deltar i demonstrationen kan inte i sig frånta dem denna rätt. Även om det finns en verklig risk för att en demonstration kan leda till oordning till följd av händelser som ligger utanför organisatörernas kontroll, faller en sådan demonstration inte i sig utanför tillämpningsområdet för artikel 11.1, utan varje begränsning av denna måste vara förenlig med villkoren i artikel 11.2. Demonstrationer som uppsåtligen stör trafiken och livets vanliga gång i syfte att allvarligt störa andras aktiviteter utgör emellertid inte kärnan i skyddet enligt artikel 11, vilket påverkar bedömningen av vilka inskränkningar som kan godtas. (Se Europadomstolens dom den 15 oktober 2015, i målet Kudrevičius m.fl. mot Litauen, nr 37553/05.)

10.4.3 Vad utgör en inskränkning av fri- och rättighetsskyddet?

Regeringsformen

Om en föreskrift uttryckligen eller underförstått åsyftar en rättighetsbegränsning eller begränsningen ingår som ett naturligt led i regleringen är det ofta enkelt att slå fast att en den utgör en fri- och rättighetsbegränsning. Ett exempel på en begränsning av yttrandefriheten är brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp. Ett exempel på begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna är

bestämmelserna om allmänna sammankomster i 2 kap. ordningslagen (jfr Om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 154).

Bedömningen blir mer komplicerad i de fall där en rättighetsbegränsning inte är åsyftad och inte heller ingår som ett naturligt led i regleringen, men där det står klart att föreskriften faktiskt leder till att utrymmet att göra bruk av en fri- och rättighet inskränks. Synen på vad som utgör en rättighetsbegränsning har utvidgats med åren och det framgår av senare lagstiftningsärenden att även tänkbara effekter av en viss reglering kan utgöra en inskränkning. Ett exempel på detta är slutsatserna i lagstiftningsärendet om det så kallade maskeringsförbudet. Där väcktes frågan om ett förbud mot att täcka ansiktet vid allmänna sammankomster utgjorde en inskränkning av mötes- och demonstrationsfriheterna. Regeringen tog där hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen och anförde följande (se Maskeringsförbud, prop. 2005/06:11 s. 28 och 29).

> Regeringen gör bedömningen att om man inte enbart ser till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten av ett maskeringsförbud är det ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Enligt regeringens uppfattning ligger det därför närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna. Också Lagrådet anser att ett maskeringsförbud innebär en sådan begränsning. Regeringen övergår därmed till att ta ställning till om ett maskeringsförbud utgör en i regeringsformens mening tillåten begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna.

Detta utvidgade synsätt på vad som utgör en rättighetsbegränsning har därefter tillämpats i några lagstiftningsärenden som haft beröringspunkter med föreningsfriheten. Där har dock den indirekta effekten av olika typer av föreskrifter om finansiering av föreningar bedömts vara sådan att en begränsning av föreningsfriheten inte ansetts föreligga. Så fördes det till exempel i propositionen Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (se prop. 2013/14:70 s. 96–98) ett längre resonemang i frågan om det var förenligt med bl.a. föreningsfriheten att införa en reglering som ålade de politiska partierna en skyldighet att öppet redovisa sina intäkter. Regeringen konstaterade först att det inte var fråga om någon direkt begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften. Regeringen kom därefter

till slutsatsen att det inte heller var fråga om en begränsning av föreningsfriheten och anförde bl.a. följande.

> I det sammanhanget uppmärksammar Tidningsutgivarna att det i och för sig är tänkbart att en offentligrättslig reglering om redovisning av partibidrag kan få till följd att enskilda bidragsgivare avstår från att lämna bidrag som är av sådan storlek att identiteten på givaren kommer att avslöjas. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektivt sätt. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen till sin karaktär har klara likheter med bl.a. sådan redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

En tredje kategori rättighetsbegränsande lagstiftning är sådana bestämmelser som vid första anblicken kan synas helt sakna koppling till en viss fri- och rättighet, men som i vissa tillämpningssituationer ändå kan innebära en rättighetsbegränsning. I en sådan situation måste domstolarnas och den offentliga förvaltningens lagprövningsrätt beaktas. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får en domstol som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte får tillämpa föreskriften. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Detta innebär bl.a. att om en domstol, vid den bedömning som ska göras enligt 2 kap. 21 § regeringsformen, finner att det i en viss situation skulle stå i strid med regeringsformen att fälla en tilltalad till ansvar för brottet, får domstolen inte tillämpa straffbestämmelsen. Motsvarande föreskrift gäller för andra offentliga organ enligt 12 kap. 10 § regeringsformen.

Ett exempel på en sådan situation som nyss nämnts finns i rättsfallet NJA 2015 s. 45. Rättsfallet gällde en journalist som hade köpt en pistol på svarta marknaden i syfte att undersöka hur enkelt det var att komma över illegala skjutvapen. Efter köpet hade reportern låst in vapnet i ett säkerhetsskåp på ett hotell och kontaktat polis. Reportern åtalades för vapenbrott. Efter att ha konstaterat att tryckfrihetsförordningen inte var tillämplig på det aktuella anskaffningssättet gjorde Högsta domstolen en avvägning av de intressen som ligger bakom regleringen i vapenlagen mot de intressen som yttrande-

och informationsfriheterna skyddar. Slutsatsen var att det inte stod i strid med regeringsformen att döma reportern för vapenbrott. Det publicistiska syftet beaktades dock i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen.

Någon rätt för utländska medborgare att vistas i Sverige kan inte utläsas av regeringsformen. Det kan dock hävdas att ett beslut om utvisning som fattas enbart på grund av att en utlänning har utnyttjat sin yttrandefrihet eller mötesfrihet utgör en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening (jfr *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*, SOU 2025:33 s. 310 med där gjorda hänvisningar). Ett sådant synsätt anlades av 1973 års fri- och rättighetsutredning, som ansåg att bestämmelserna om så kallad politisk utvisning i utlänningslagstiftningen (numera utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU) kan anses innebära en begränsning av utländska medborgares yttrandefrihet (se Medborgerliga fri- och rättigheter, SOU 1975:75 s. 174). Utredningen anförde följande.

> Regeringen får med stöd av 34 § utlänningslagen besluta om s.k. politisk utvisning av utlänning. Sådan utvisning kan – åtminstone teoretiskt (utvisningsmöjligheten har inte tillämpats utan har väsentligen ”beredskapskaraktär”) – komma i fråga därför att utlänning utövat t.ex. sin yttrandefrihet på ett sådant sätt att paragrafen blir tillämplig utan att det är fråga om ett yttrande för vilket en svensk medborgare skulle kunna bli föremål för ett ingripande. Och även om regeringen i ett sådant fall inte beslutar utvisning utan endast föreskriver villkor för utlänningens vistelse här i landet, vilka inskränker på hans rörelsefrihet, får ett dylikt ingrepp i hans personliga förhållanden anses innebära en begränsning av hans yttrandefrihet. Det kan därför på goda grunder hävdas att reglerna om politisk utvisning – även om de som föreslagits får ett mera begränsat tillämpningsområde – utgör undantag från huvudregeln att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om de ”andliga” fri- och rättigheterna.

Som utvecklas närmare i avsnitt 10.5.2 ansåg Vandelsutredningen att det kan det innebära en inskränkning av en utlännings yttrandefrihet om yttranden som inte är kriminaliserade skulle utgöra en självständig grund för att vägra utlänningar rätt att resa in eller att vistas här i landet (se SOU 2025:33 s. 312).

Europakonventionen

Enligt Europadomstolens praxis inskränks yttrandefriheten enligt artikel 10 av varje formalitet, förutsättning, begränsning eller straff som staten ålägger yttrandefriheten. (Se t.ex. Europadomstolens dom den 7 december 1976 i målet Handyside mot Förenade kungariket, nr 5493/72). Av avgörandet i Cox mot Turkiet (se Europadomstolens dom den 20 maj 2010, nr 2933/03) framgår att det är fråga om en inskränkning av yttrandefriheten om staten utvisar en person för att ha uttryckt sina åsikter. Det måste därför prövas om åtgärden uppfyller de krav som ställs för att en sådan inskränkning ska kunna godtas, dvs. att den har haft stöd i lag, haft ett legitimt syfte och varit proportionerlig.

Det finns två huvudtyper av inskränkningar av mötesfriheten enligt artikel 11. Den ena utgörs av formella föreskrifter om anmälnings- eller tillståndsförfaranden och ordningsföreskrifter som meddelas inom ramen för sådana förfaranden. Den andra utgörs av sådana åtgärder som vidtas under eller efter en sammankomst, såsom upplösande, gripande och lagföring. Innehållsbaserade inskränkningar av mötesfriheten ska underkastas den strängaste bedömningsstandarden. Den tillståndsprövning som kan ske får i princip inte avse det ideologiska innehållet i den opinionsyttring som åsyftas med sammankomsten. Det kan dock finnas undantag från denna princip (se Europadomstolens dom den 15 mars 1984 i målet A. Association and H. mot Österrike, nr 9905/82).

I vissa fall kan stöd för en innehållsbaserad inskränkning av mötesfriheten hämtas ur artikel 17 i konventionen. Det kan med stöd av den artikeln vara tillåtet att till exempel förbjuda demonstrationer av nazistisk eller rasistisk prägel.

10.5 Förslag av särskild betydelse för våra överväganden

10.5.1 SOU 2024:52 Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet

Utredningens uppdrag

I 2 kap. ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser om möten och demonstrationer som anordnas eller är öppna för allmänheten; allmänna sammankomster. Enligt dessa bestämmelser kan Polismyndigheten vägra tillstånd till, upplösa eller meddela villkor eller förnyandeförbud för en allmän sammankomst med hänsyn till ordningen eller säkerheten på platsen för sammankomsten. Om det är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara kan regeringen enligt 2 kap. 15 § ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område. Utöver detta bemyndigande för regeringen ger ordningslagen inte något utrymme för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningen om stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster (dir. 2023:123) har haft i uppdrag att *i)* analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen ger att beakta omständigheter som hotar Sveriges säkerhet vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och när det gäller rätten att inställa och upplösa allmänna sammankomster, *ii)* lämna förslag som innebär att Sveriges säkerhet kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att vägra tillstånd till, meddela villkor för och ställa in eller upplösa allmänna sammankomster, *iii)* analysera och beskriva vilka rättsliga möjligheter regeringsformen och EU-rätten ger att beakta medborgarskap vid tillståndsprövningen för allmänna sammankomster och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag om detta, *iv)* göra författningsförslagen tidsbegränsade och lämna förslag till en modell för att utvärdera dem, samt *v)* lämna förslag på hur sådan information om Sveriges säkerhet som är relevant för tillståndsprövningen och prövningen om att ställa in och upplösa allmänna sammankomster kan komma till Polismyndighetens kännedom. Utredningen har inte haft i uppdrag att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar eller straffrättsliga begränsningar av yttrandefriheten.

Bakgrund

Som bakgrund till uppdraget anges följande. Under senare tid har Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Vissa företeelser i samband med demonstrationer har bidragit till detta. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i Sverige. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bl.a. genom att svenska beskickningar har attackerats. Flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare.

Utredningens förslag i urval

Utredningen föreslår i sitt betänkande Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet (SOU 2024:52) bl.a. att det ska införas en ny vägransgrund som tar sikte på Sveriges säkerhet. Enligt förslaget ska Polismyndigheten få vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt med anledning av att det står klart att sammankomsten är ägnad att medföra en påtaglig fara för att brottslighet som hotar Sveriges säkerhet begås i Sverige eller mot svenska intressen utomlands eller för att Sveriges säkerhet hotas på något annat sätt. Redan i begreppet hotar Sveriges säkerhet ligger enligt utredningen en betydande begränsning av tillämpningsutrymmet för bestämmelsen. Tillsammans med kraven på nödvändighet, stå klart och påtaglig fara bedömer utredningen att den nya vägransgrunden endast i undantagsfall kommer att kunna läggas till grund för begränsningar.

I förslaget till författningskommentar anges följande (se SOU 2024:52 s. 523–525).

> Att sammankomsten ska vara *ägnad att* medföra en fara av det slag som anges i bestämmelsen innebär att Polismyndigheten inte behöver konstatera att sammankomsten av arrangören är avsedd att leda till eller faktiskt kommer att leda till en sådan fara i det enskilda fallet. Sammankomsten ska däremot vara sådan att dess avhållande typiskt sett medför en sådan fara. Rekvisitet *står klart* innebär att det vid den bedömningen inte finns något utrymme för spekulationer om vad en sammankomst typiskt sett kan få för konsekvenser.

Slutsatsen att en sammankomsts avhållande är ägnad att medföra en påtaglig fara måste basera sig på objektivt konstaterbara omständigheter. Det kan handla om faktiska konsekvenser av tidigare sammankomster av motsvarande slag som har hållits i Sverige eller i jämförbara länder eller om trovärdiga och tydliga underrättelseuppgifter.

Med *medföra* avses att sammankomsten ska vara ägnad att framkalla, förstärka eller befästa en sådan fara som avses i bestämmelsen. Det innebär att bestämmelsen omfattar såväl situationer där sammankomsten är ägnad att ge upphov till en fara som inte föreligger sedan tidigare, som situationer där sammankomsten är ägnad att förstärka en redan föreliggande fara eller bidra till att denna inte avtar.

Rekvisitet *påtaglig fara* innebär att nivån på den fara som sammankomsten är ägnad att medföra måste vara av viss dignitet. I de fall där den aktuella sammankomsten är ägnad att förstärka eller bidra till en redan befintlig fara kan detta krav vara uppfyllt även om sammankomstens påverkan på farenivån är marginell. Vid bedömningen av om det föreligger en påtaglig fara kan den hotnivå avseende terrordåd som bedöms råda vid tidpunkten eller det allmänna säkerhetsläget vara en relevant indikator. För att en fara ska kunna anses vara påtaglig krävs även att den kan förväntas uppkomma vid en tidpunkt som inte ligger alltför långt från sammankomsten. Däremot finns det inget hinder att beakta konsekvenser som ligger längre tillbaka i tiden. När det gäller skändning av religiösa skrifter kan det till exempel vara relevant att beakta konsekvenserna av Mohammedkarikatyrerna år 2005. Upplysningsinhämtningen från Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet torde många gånger kunna ha stor betydelse för bedömningen av detta rekvisit.

Vad som avses *med Sveriges säkerhet, svenska intressen utomlands* och *på något annat sätt* har behandlats utförligt i allmänmotiveringen. Sveriges säkerhet tar sikte på intressen som är av grundläggande betydelse för Sveriges yttre och inre säkerhet. Det handlar främst om rätten till okränkta landgränser och politisk självständighet samt förmågan att upprätthålla och säkerställa nationens demokratiska statsskick, den inre sammanhållningen, samhällsordningen och vitala politiska och ekonomiska funktioner. Exempel på sådana skyddsintressen är Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige och det svenska territoriet samt att värna om Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen, försvarsindustriell verksamhet av vikt för det militära försvarets förmåga att utföra sitt uppdrag, anläggningar, funktioner och informationssystem, här i riket eller utomlands, som är kritiska för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga, samhällsviktig verksamhet; till exempel energi-, livsmedels- och vattenförsörjning, digital infrastruktur, transporter och finansiella tjänster, samt skyddet för så kallad skadegenererande verksamhet; såsom kärnteknisk verksamhet, dammanläggningar och mikrobiologiska labb. Även angrepp och hot som riktar sig mot den fria och oberoende journalistiken kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Ett allmänt förhöjt terrorhot kan – men behöver inte – utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Genom tillägget *svenska intressen utomlands* klargörs att även angrepp mot svenska intressen i utlandet kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Eftersom grundförutsättningen är att angreppen ska hota Sveriges säkerhet torde det i första hand vara angrepp mot våra utlandsmyndigheter eller centrala statsföreträdare som befinner sig i utlandet som är relevanta. Det kan emellertid förekomma att även till exempel angrepp mot svenska företag som i utlandet bedriver verksamhet som tillgodoser sådana intressen som omnämnts i föregående stycke, till exempel inom försvarsindustrin, skulle kunna utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Hotas på något annat sätt tar sikte på de situationer där hotet inte avser en fara för brottsliga angrepp. Sådan hot torde främst aktualiseras i förhållande till andra stater. En fast utgångspunkt är visserligen att försämrade relationer med ett annat land inte utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Om den försämrade relationen till exempel leder till en fara för väpnad konflikt, allvarligt hotar folkförsörjningen eller Sveriges ekonomi eller får konsekvenser för Sveriges möjlighet att delta i internationellt samarbete av stor betydelse för den nationella säkerheten kan detta emellertid utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Utredningen föreslår att Polismyndigheten i stället för att helt neka tillstånd i första hand ska överväga om det är tillräckligt att i stället besluta att sammankomsten ska hållas på en annan tid eller plats än den som angetts i ansökan. Motsvarande bestämmelse föreslås för de befintliga vägransgrunderna. Utredningen föreslår vidare att Polismyndigheten, som ett lindrigare alternativ än att helt vägra tillstånd, i förhållande till begränsningsändamålet Sveriges säkerhet även ska få besluta villkor om sättet för sammankomsten och genomförande i övrigt.

Särskilda begränsningar för vissa utlänningar

Utredningen gör bedömningen att en generell begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna som träffar endast andra än svenska medborgare många gånger inte skulle gå att tillämpa i förhållande till unionsmedborgare. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen gör också att det enligt utredningen kan ifrågasättas om en sådan reglering skulle kunna tillämpas generellt i förhållande till andra utlänningar än unionsmedborgare. Utredningen föreslår i stället en ordning som begränsar mötes- och demonstrationsfriheterna för sådana utlänningar som efter en individuell bedömning har konstaterats utgöra en fara för Sveriges säkerhet eller för allmän säkerhet. Förslaget innebär att en utlänning inte ska få anordna eller delta

i en allmän sammankomst om han eller hon har utvisats enligt LSU eller utvisats, avvisats eller i övrigt meddelats en rättsföljd inom ramen för ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Tillstånd till en allmän sammankomst ska vägras om sökanden är en utlänning som omfattas av förbudet och en polisman ska kunna ingripa mot den som bryter mot förbudet. Det ska vidare vara straffbart att anordna en allmän sammankomst i strid med förbudet.

Remisskritiken

Förslagen har utsatts för kritik vid remitteringen. Säkerhetspolisen har avstyrkt förslagen om en ny vägransgrund och har bl.a. anfört att bestämmelsen innebär en öppning för olika aktörer att genom våld eller hot om våld påverka vilka åsiktsyttringar som ska få förekomma vid en allmän sammankomst i Sverige. Myndigheten har anfört att regleringsmodellen kan leda till att säkerhetsläget kan förvärras snarare än förbättras. Flera remissinstanser, däribland Kammarrätterna i Stockholm respektive Göteborg och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har ifrågasatt utredningens bedömning avseende innebörden av begränsningsändamålet rikets säkerhet i 2 kap. 24 § regeringsformen. Flera remissinstanser, däribland Justitiekanslern, Sveriges advokatsamfund och Institutet för mänskliga rättigheter ifrågasätter om förslagen lever upp till kraven på nödvändighet. Det framförs också kritik rörande bl.a. lagens tydlighet.

10.5.2 SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd

Utredningens uppdrag

Vandelsutredningen (dir. 2023:25 och 2024:110) har bl.a. haft i uppdrag

- att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas,
- att analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd,

- att analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall, och
- att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

I uppdraget har bl.a. ingått att analysera om det är möjligt och lämpligt att vid bedömningen av en utlännings vandel beakta yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden eller är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet.

Uppdraget har i april 2025 redovisats i betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33). Uppdraget tangerar de frågor som övervägs i detta kapitel och det åligger oss att särskilt uppmärksamma utredningens arbete. Det finns därför skäl att i relevanta delar redovisa de förslag som lämnas i betänkandet.

Återinförande av ett vandelskrav i utlänningslagen

Vandelsutredningen föreslår att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige. Begreppet ”vandel” föreslås ersätta de i utlänningslagen förekommande begreppen ”levnadssätt” och ”misskötsamhet”. Begreppet vandel föreslås i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav föreslås innefatta att utlänningen ska följa gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

Utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel

Utredningen föreslår att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl neka som att återkalla ett uppehållstillstånd. Vid en sådan vandelsprövning ska även mindre

allvarlig brottslighet beaktas i större utsträckning än i dag, både vid ansökan om permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredningen föreslår ett skärpande förtydligande genom att det vid ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas dels om utlänningen dömts för brott, dels hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Denna bestämmelse föreslås ersätta den nuvarande regleringen att det särskilt ska beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Utredningen framhåller i sammanhanget att en utlänning kan ha omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel som kan avse beteenden eller handlingssätt som samhället i övrigt motverkar, även om dessa nödvändigtvis inte är straffbelagda. Som exempel tar utredningen upp klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också enligt utredningen vara fall där utlänningen har ett nära samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Enligt utredningens uppfattning bör därför ett vandelskrav som även tar sikte på andra aspekter i en utlännings levnadssätt än brottslighet återinföras som en förutsättning för att ges ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund. Ett sådant tillstånd bör enligt utredningen som utgångspunkt också kunna återkallas om utlänningen inte längre uppfyller vandelskravet.

Utredningen föreslår dessutom att begreppet allmän ordning *eller* säkerhet i förekommande fall ska ersätta begreppet allmän ordning *och* säkerhet i utlänningslagen. Vidare bedömer utredningen att EU-rätten i viss mån öppnar för att även andra vandelsbrister än överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Det föreslås att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska kunna återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Även ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska enligt förslagen kunna återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla för hans eller hennes anhöriga.

Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av bristande vandel

I betänkandet föreslås att möjligheterna att avvisa en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare ska skärpas och förtydligas. En utlänning ska kunna avvisas om han eller hon tidigare har dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Utredningen föreslår vidare en ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel. Förslaget går ut på att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare – och som saknar tillstånd att vistas här i landet – bör kunna vägras att resa in i landet om han eller hon inte uppfyller vandelskravet.

Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristande vandel

Utredningen framhåller att var och en, således även utlänningar, har rätt till yttrandefrihet, men att detta inte innebär att enskilda har rätt att yttra sig om vad som helst. Utredningen konstaterar att det finns flera yttranden som är kriminaliserade och även utgör tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Som exempel nämns olaga hot, uppvigling, hets mot folkgrupp, förtal, förolämpning, olaga hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, uppror och brott mot medborgerlig frihet.

Utredningen framhåller att en brottmålsdom ytterst kan utgöra grund för utvisning enligt reglerna i 8 a kap. UtlL och även i övrigt kan inverka på utlänningens rätt att vistas här i landet (se bl.a. 5 kap. 17 § första stycket UtlL). I övrigt anser utredningen det oklart vilka övriga yttranden, som inte är kriminaliserade, som allvarligt kan hota grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet. Utredningen anför vidare:

> I den mån sådana kan identifieras hade det visserligen kunnat göras gällande att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, och att en utlänning som avger sådana yttranden som kan få den typ av följder rimligen borde kunna vägras rätt att resa in och vistas här i landet.

Enligt vår uppfattning bör – med hänsyn till vad som i det föregående redovisats om utlänningars principiella rätt till yttrandefrihet – det som utgångspunkt dock enbart vara straffbara yttranden som ska kunna beaktas inom ramen för en vandelsprövning. Om yttranden som inte är kriminaliserade skulle utgöra en självständig grund för att vägra utlänningar rätt att resa in eller att vistas här i landet kan det innebära en inskränkning av en utlännings yttrandefrihet. Det skulle dessutom i princip enbart omfatta utlänningar som har eller ansöker om ett uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rättslig grund. Därmed hade i realiteten yttrandefriheten skiljt sig mellan olika kategorier av utlänningar, och inte enbart mellan utlänningar och svenska medborgare, trots att den principiella utgångspunkten är att ”var och en” har samma lagstadgade yttrande- och tryckfrihet. Det har förvisso ytterst sin grund i att inte minst det EU-rättsliga regelverket och annan internationell rätt sätter begränsningar för vilka möjligheter det finns att vägra en utlänning rätt att vistas här i landet. Det får redan genomslag i den rättsliga regleringen på andra sätt. Exempelvis krävs typiskt sett betydligt allvarligare brottslighet för att utvisa en flykting jämfört med andra utlänningar (se exempelvis 8 a kap. 1 och 4 §§ UtlL). Trots det anförda framstår det, enligt vår uppfattning, inte som en önskvärd ordning att yttrandefriheten ska vara av olika omfattning enbart beroende på vilken grund en utlänning vistas här i landet. Om andra typer av yttranden bör beaktas inom ramen för en vandelsprövning enligt utlänningslagen, bör det alltså i första hand vara fråga om sådana yttranden som också kan bedömas vara straffbara. Det har inte ingått i vårt uppdrag att göra överväganden om en sådan i så fall utvidgad straffrättslig reglering.

Utredningen avslutar med följande sammanfattande bedömning. Yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltnings legitimitet är redan kriminaliserade. Sådan brottslighet inverkar därför på rätten att få resa in eller vistas i Sverige.

10.6 Analys av rättsläget

Bedömning: Den nuvarande utvisningsbestämmelsens ordalydelse kan inte sägas utesluta tillämpning av LSU på utlänningar som allvarligt påverkar säkerhetsläget utan att själva kunna knytas till säkerhetshotande handlingar, men ger inte heller ett otvetydigt stöd för en sådan tillämpning.

Skälen för bedömningen

Förarbetena ger relativt lite vägledning om när det är tänkt att bestämmelsen om utvisning på grund av hot mot Sveriges säkerhet ska kunna tillämpas. Av propositionen till lagen om särskild utlänningskontroll framgår att den dåvarande bestämmelsen avsågs kunna tillämpas i fall där spionerі och liknande brott mot rikets yttre säkerhet kan befaras. Vidare sades att den skulle kunna tillämpas även i andra fall, såsom när rikets inre säkerhet hotas. (Se prop. 1990/91:118 s. 71 och 77.) Några närmare exempel på sådana fall gavs inte.

I samband med att tillämpningsområdet för lagen begränsades till de mest kvalificerade säkerhetsärendena genom införande av kravet på att utvisning skulle vara *särskilt påkallad*, uttalade regeringen att bestämmelsen skulle kunna vara tillämplig på utlänningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för att uppnå politiska syften. Vidare anfördes att det i första hand rör sig om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Som exempel nämndes ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Även ärenden som rör företrädare för ickedemokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige ansågs kunna innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige. Även andra ärenden ansågs undantagsvis kunna vara av sådan karaktär att lagen om särskild utlänningskontroll skulle tillämpas. (Se prop. 2009/10:31 s. 238.)

I propositionen till den nuvarande lagen framhölls att även den skulle tillämpas endast i säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Det skulle därför krävas att rikets säkerhet är utsatt för ett allvarligt hot. Någon ändring av den personkrets som omfattas av bestämmelsen var inte avsedd. Som exempel på utlänningar som skulle kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet nämndes personer som inte själva kan befaras medverka till terroristbrott enligt den då föreslagna och numera gällande terroristbrottslagen (2022:666), men som exempelvis verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet. Vidare hänvisades till uttalandena i tidigare förarbeten om att personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer kan utgöra

ett särskilt allvarligt hot mot rikets säkerhet. Detta ansågs innebära att lagen skulle tillämpas även på sådana fall där risken för terrorismrelaterade brott inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet. (Se prop. 2021/22:131 s. 78 och 79). Det bör noteras att uttalandena om terroristbrott syftar på den nuvarande terroristbrottslagen, och alltså inte det snävare tillämpningsområde som gällde enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 10.3.2).

Förarbetsuttalandena ger vid handen att lagstiftarens intention varit att även vissa personer som på ett mer indirekt sätt bidrar till hot mot Sveriges säkerhet ska kunna omfattas av den nu aktuella bestämmelsen. Frågan är om den nuvarande regleringen på ett tydligt sätt ger uttryck för detta. Den tidigare bestämmelsen i 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll gick ut på att utvisning kunde ske om detta var *särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet*. En sådan ordalydelse begränsar inte tillämpningsområdet till personer som själva kan befaras ägna sig åt säkerhetshotande handlingar, utan måste anses kunna omfatta även personer som mer indirekt utgör ett kvalificerat säkerhetshot, t.ex. genom sina kopplingar till extremistiska rörelser. När den nuvarande lagen infördes och ordalydelsen ändrades var intentionen inte att ändra tillämpningsområdet. Tvärtom avsågs bestämmelsen omfatta samma kategorier av utlänningar som kan utvisas med stöd av 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll (se prop. 2021/22:131 s. 78, 230 och 231). Den nuvarande ordalydelsen kan emellertid uppfattas som snävare än den tidigare, genom att det uttryckligen anges att det är utlänningen själv som ska utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Även om bestämmelsens ordalydelse inte kan sägas utesluta tillämpning av bestämmelserna på utlänningar som inte själva kan knytas till säkerhetshotande handlingar ger den inte heller ett otvetydigt stöd för en sådan tillämpning. I nästa avsnitt utvecklar vi hur bestämmelsen bör ändras.

10.7 En tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot

Förslag: En utlänning ska kunna utvisas enligt LSU om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Skälen för förslaget

Den äldre lydelsen avspeglar bättre lagstiftarens intention

Bestämmelsen om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet har främst utformats för att göra det möjligt att utvisa och, i väntan på verkställighet, utöva kontroll över spioner och andra som befaras begå eller planera brott mot Sveriges säkerhet. I första hand handlar det alltså om det som vanligen benämns statliga aktörer, dvs. någon som för en främmande makts räkning ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt har det i förarbetena dock uttalats att även personer som inte själva kan befaras medverka till terroristbrott men som exempelvis verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet kan omfattas av bestämmelsen. Det har också uttalats att personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer kan utgöra ett särskilt allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Som utvecklats i vår analys av rättsläget i avsnitt 10.6 bedömer vi att förarbetsuttalandena ger vid handen att lagstiftarens intention varit att även vissa mer indirekta säkerhetshot där det inte är utlänningen som själv ska ägna sig åt säkerhetshotande handlingar ska kunna omfattas av LSU i kvalificerade fall. Någon avsikt att inskränka tillämpningsområdet fanns inte när 1991 års lag om särskild utlänningskontroll ersattes med den nuvarande lagen. Ordalydelsen i 2 kap. 1 § LSU, som på ett annat sätt än i tidigare motsvarigheter till bestämmelsen kopplar säkerhetshotet till utlänningen själv, kan dock tolkas som att den har ett snävare tillämpningsområde. Detta talar för en återgång till den tidigare lydelsen. Något lagtekniskt eller språkligt hinder för detta finns inte.

Bedömningen måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet

Tillämpning av LSU innebär betydande avsteg från det som annars gäller på utlänningsrättens område – inte minst den EU-rättsliga sekundärrätten – och en lägre grad av rättssäkerhet för den enskilde. När LSU är tillämplig är det vidare möjligt med kraftfulla kontrollåtgärder, däribland sådana tvångsmedel som annars bara kan komma i fråga beträffande personer som misstänks ha begått allvarlig brottslighet eller för att förhindra allvarlig brottslighet. De inskränkningar i enskildas rättigheter som kan göras med stöd av LSU har ansetts motiverade på grund av att de rör en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna är särskilt framträdande (se prop. 2021/22:131 s. 65). För att regleringen ska kunna godtas måste därför principen om att endast de mest kvalificerade säkerhetsärendena hanteras enligt LSU gälla även i framtiden. En annan utgångspunkt som bör gälla även i fortsättningen är att bedömningen av om ärendet är av ett sådant kvalificerat slag att det ska hanteras enligt LSU alltid måste göras med utgångspunkt från förhållandena i varje enskilt fall (jfr prop. 2009/10:31 s. 238).

Av det sagda följer att i varje enskilt fall måste göras en bedömning av om det föreligger ett kvalificerat säkerhetshot. I den bedömningen bör en mängd olika omständigheter kunna ha betydelse. Det som angetts i tidigare förarbeten om tillämpningsområdet bör även i fortsättningen vara vägledande. Som angetts under föregående rubrik bör det således kunna förekomma en utlänning ska ses som ett kvalificerat säkerhetshot även om det inte är utlänningen själv är den som befaras utföra säkerhetshotande handlingar. Den lydelse som vi där förordat, och som motsvarar lydelsen av motsvarande bestämmelse i lagen om särskild utlänningskontroll, ger enligt vår bedömning uttryck för detta. Det är inte lämpligt att i lagtext ge någon närmare precisering av vilka situationer som avses.

Med hänsyn till att vårt uppdrag delvis är föranlett av vissa specifika händelser finns det, trots det som sagts om att bedömningen alltid måste göras i det enskilda fallet, anledning att föra vissa närmare resonemang när det gäller LSU:s tillämpning på utlänningar med koppling till sådana händelser. Av betydelse är då inte enbart att det är fråga om situationer där de säkerhetshotande handlingarna begås av andra än utlänningen själv. Det är nämligen också viktigt

att beakta att det rör sig om fall där utlänningen har utnyttjat fri- och rättigheter som garanteras i regeringsformen och Europakonventionen och som omfattar även utländska medborgare. Skillnader i behandling vid utövning av Europakonventionens rättigheter som baseras på nationalitet kan endast tillåtas när det finns tvingande eller mycket viktiga skäl (se t.ex. Derlén m.fl., s. 480 med där gjord hänvisning).

Att utvisning på grund av att någon har utnyttjat sin yttrandefrihet utgör en inskränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10 framgår av Europadomstolens praxis (se avsnitt 10.4.3). Motsvarande torde gälla om utvisningen grundas på att någon utnyttjat sin mötes- eller demonstrationsfrihet enligt artikel 11. Vår bedömning är att utvisning på sådana grunder i det konkreta fallet även torde kunna ses som en indirekt inskränkning av de angivna rättigheterna enligt regeringsformen. Det måste därför i varje enskilt fall bedömas om inskränkningen är tillåten.

Åtgärderna har lagstöd genom bestämmelserna i LSU. Skyddet för Sveriges säkerhet är vidare ett godtagbart begränsningsändamål enligt både regeringsformen och Europakonventionen. Dock måste det krävas starka skäl för att det ska anses proportionerligt att tillämpa LSU med hänvisning till det sätt som en utlänning utnyttjat en fri- eller rättighet. I slutändan måste bedömningen alltid handla om huruvida utvisning faktiskt är särskilt påkallad med hänsyn till Sveriges säkerhet. Avgörande vid en sådan bedömning bör då inte enbart vara följderna av ett visst handlande utan också vilka avsikter och motiv som utlänningen haft. Den som har planerat ett terrordåd riktat mot den centrala statsledningen som förhindras på grund av myndigheternas ingripande kan utgöra ett kvalificerat säkerhetshot trots att inget terrordåd kommit till stånd, och trots att handlandet inte är av det slaget eller kommit till det stadiet att ansvar för försök, förberedelse eller stämpling kan komma i fråga. Omvänt kan man tänka sig en person som bidrar till att det uppstår eller förvärras en hotbild mot Sverige och svenska intressen utan att ha sådana avsikter. Det är då långtifrån självklart att LSU bör kunna tillämpas. Detta gäller i synnerhet om hotbilden är kopplad till att utlänningen har utnyttjat en grundlagsskyddad eller konventionsskyddad fri- eller rättighet, som indirekt inskränks genom utvisningen. Ett exempel kan vara den som, i tro att uppgifterna är sanna, sprider en oriktig bild av svenska myndigheters agerande. Ett sådant handlande är i allmänhet inte kri-

minaliserat och utan konsekvenser för en svensk medborgare. Utvisning enligt LSU bör därför som utgångspunkt inte kunna komma i fråga enbart på grund av yttrandet (jfr SOU 2025:33 s. 310–312). Skulle utlänningen i själva verket vara en utländsk agent som agerar just i syfte att skapa hat mot Sverige bör bedömningen emellertid kunna bli en annan.

Bestämmelsen är förenlig med skyddet för enskildas fri- och rättigheter

Den lydelse av utvisningsbestämmelsen i 2 kap. 1 § LSU vi föreslår överensstämmer med den lydelse som gällde före den 1 juli 2022. Lydelsen har tidigare bedömts godtagbar och förenlig med det skydd för enskildas fri- och rättigheter som följer av såväl grundlag som internationella åtaganden. Någon anledning att nu göra en annan bedömning finns inte. Det kan möjligen hävdas att bestämmelsen blir något mindre tydlig. Detta måste emellertid accepteras, eftersom det inte går att förutse alla de situationer som kan aktualisera dess tillämpning. Avgörande bör, liksom i dag, vara att det rör sig om ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Detta kommer till uttryck genom kravet på att utvisning ska vara ”särskilt” påkallad. I den mån tillämpningen i det enskilda fallet aktualiserar en inskränkning av grundlagsskyddade eller konventionsskyddade fri- eller rättigheter måste det göras en prövning av om inskränkningen är godtagbar.

10.8 Bestämmelserna om kontroll- och tvångsåtgärder bör inte ändras

Bedömning: Bestämmelserna om förvar, uppsikt och tvångsmedel bör inte ändras.

Skälen för bedömningen

Den föreslagna ändringen av utvisningsgrunden om Sveriges säkerhet föranleder enligt vår bedömning inte ändrade regler om förvar eller uppsikt. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud mot

att lämna ett vistelseområde kommer att bli automatiskt tillämpliga under samma förutsättningar som andra ärenden enligt LSU.

När det gäller de kartläggande tvångsmedlen i 5 kap. 3–7 §§ finns det anledning till särskilda överväganden. En grundläggande förutsättning för användning av kartläggande tvångsmedel är att sådana tvångsmedel behövs 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.

Tvångsmedelsanvändning enligt de två första punkterna kopplas till utvisningsgrunden i 2 kap. 1 § LSU, dvs. att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen. Någon begränsning till brott med viss straffskala har inte gjorts. Emellertid har alla brott enligt lagen en relativt sträng straffskala. Den lindrigaste straffskalan gäller för resa till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, där straffskalan börjar vid allmänna fängelseminimum och slutar vid fängelse i två år. När det gäller tvångsmedelsanvändning enligt tredje punkten ställs också krav på ett behov av att klarlägga risken för viss brottslighet. Kopplingen till utvisningsgrunden i 2 kap. 1 § 2 är i detta fall inte lika tydlig, eftersom utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet inte uttryckligen förutsätter att det är fråga om risk för brottslig verksamhet.

Utvisning enligt LSU med hänsyn till Sveriges säkerhet kan under vissa omständigheter omfatta befarade handlingar som inte är brottsliga. Av det sagda framgår att handlingar som kan leda till utvisning enligt LSU inte alltid ryms inom någon av punkterna i 5 kap. 3 §, eftersom det inte är fråga om brott. Det kan också vara så att utlänningens agerande påverkar säkerhetsläget men utan att det är fråga om medverkan eller främjande av ett allvarligt brott som rör Sveriges

säkerhet på det sätt som krävs i bestämmelsen. Med medverkan och främjande avses här detsamma som enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Det anförda väcker frågan om möjligheten att använda kartläggande tvångsmedel bör utvidgas. Enligt den tidigare gällande lagen kunde tvångsmedel användas endast om det fanns omständigheter som gjorde att utlänningen kunde befaras begå eller medverka till terroristbrott. Däremot fick tvångsmedel inte användas mot den som har utvisats på grund av att det är särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet. Vid införandet av LSU ansågs en sådan skillnad ansågs vara svårförklarlig och inte sakligt motiverad (se prop. 2021/22:131 s. 142 och 143). En möjlighet att använda tvångsmedel även vid denna utvisningsgrund infördes därför. I övervägandena anfördes att en situation då tvångsmedel kan behöva användas är för att klarlägga risken för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar brott som rör Sveriges säkerhet. Regeringen konstaterade samtidigt att brott mot Sveriges säkerhet kan vara av vitt skilda slag och vissa av brotten har en förhållandevis låg straffskala. Mot den bakgrunden ansågs att endast en befarad risk för allvarliga brott mot Sveriges säkerhet – med vilket avsågs brott som har två års fängelse eller mer i straffskalan – bör få läggas till grund för tvångsmedelsanvändning. (Se prop. 2021/22:131 s. 149.)

Vi anser att den bedömning som gjordes i samband med lagens införande fortfarande har giltighet. Man kan visserligen föreställa sig sällsynta fall där en person kan utvisas enligt LSU utan att det är fråga om ett allvarligt brott mot Sveriges säkerhet men där tvångsmedel hade kunnat vara av värde. Främst kan det handla om fall där det finns ett behov av att klarlägga om utlänningen agerar på uppdrag eller med stöd av främmande stat eller någon organisation eller grupp som har som syfte att skada Sveriges säkerhet. En rimlig utgångspunkt är dock att den straffrättsliga regleringen ska sätta ramarna för vilka handlanden som bedöms vara så förkastliga att de bör kunna utredas med hjälp av straffprocessuella tvångsmedel. Om lagstiftaren valt att inte straffbelägga ett visst handlande framstår det inte som proportionerligt att trots det införa en möjlighet att använda de straffprocessuella tvångsmedlen. Vi föreslår därför inte någon utvidgning i detta avseende av möjligheten att använda de kartläggande tvångsmedlen. Det bör alltså även i fortsättningen krävas att sådana tvångsmedel är av betydelse för att klarlägga om det finns risk för att ut-

länningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

11 Frysning i kvalificerade säkerhetsärenden

11.1 Uppdraget

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste myndigheterna ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. I dag finns möjlighet att besluta om frysning av tillgångar med stöd av lagen (2023:677) om frysning av tillgångar. Syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Ett beslut om frysning innebär huvudsakligen dels ett förbud för den enskilde att förfoga över sina tillgångar, dels ett förbud för andra att tillhandahålla den enskilde tillgångar. I det första fallet riktar sig åtgärden mot den enskilde och i det senare fallet riktar sig åtgärden mot var och en. Frysning kan efter beslut av åklagare bl.a. meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). En förutsättning är att åtgärden behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag.

I kommittédirektiven anges att det är angeläget att relevanta åtgärder övervägs för att stärka skyddet mot de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot. Frysning av tillgångar anges vara en sådan åtgärd. Vi har därför i uppdrag att överväga om, och i sådana fall hur, frysning ska kunna vidtas mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Det framhålls i direktiven att det vid en eventuell reglering som möjliggör frysning mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot är viktigt att beakta skillnaderna i regelverkens systematik. I uppdraget ingår därför att analysera hur en eventuell ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten bör se ut, om en reglering föreslås. Vidare ingår i upp-

draget att analysera i vilket skede ett beslut om frysning blir mest effektivt.

Vårt uppdrag är sammanfattningsvis att

- analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som komplement till de åtgärder som kan vidtas mot 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.

11.2 Gällande rätt

Frysningslagen

Den 1 januari 2024 trädde lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysningslagen) i kraft. Lagen tillkom som en del av Sveriges internationella förpliktelser på sanktionsområdet. Närmare bestämt innehåller lagen bestämmelser för genomförande av punkterna 1 c och d i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Det framgår av 1 § frysningslagen att syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i resolutionen. Där anges vidare att lagen inte gäller de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen. Bestämmelsen ger uttryck för principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt.

I 2 § regleras förhållandet mellan ett frysningsbeslut och beslut om straffprocessuella tvångsmedel. Av första stycket, som handlar om tvångsmedelsanvändning i svenska förundersökningar, framgår att beslut i brottmål om kvarstad, beslag och penningsbeslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken ska gälla framför ett beslut om frysning enligt frysningslagen. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt frysningslagen hindrar det. Andra stycket handlar om beslut inom ramen för internationellt rättsligt samarbete. Där anges att ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, ska gälla framför ett beslut om frysning enligt frysningslagen. Detsamma gäller

ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

I 3 § definieras innebörden av ett beslut om frysning. Med frysning avses ett enligt lagen meddelat beslut som innebär ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 5 § (se vidare i det följande) att förfoga över sina tillgångar, och ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till någon som avses i 5 §.

Bestämmelser om frysningsbeslut finns i 4–8 §§. Förutsättningarna för att ett beslut om frysning ska kunna fattas anges i 4 §. En grundläggande förutsättning för ett sådant beslut är att beslutet behövs för att förhindra terrorism. Beslutet får enligt första stycket i paragrafen meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller
3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Regeringen gjorde i propositionen Ny lag om internationella sanktioner bedömningen att frysningslagen bör vara tillämplig även avseende misstankar om brott som har begåtts längre tillbaka i tiden (se prop. 2024/25:126 s. 88). Enligt förslag i propositionen har det därför den 10 juni 2025 i ett nytt andra stycke lagts till en bestämmelse om att ett beslut om frysning enligt första stycket 1 och 2 får meddelas också om misstanken eller domen gäller brott enligt den tidigare lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, den tidigare lagen om straff för terroristbrott eller den tidigare lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

5 § innehåller bestämmelser om vilken egendom som omfattas av ett beslut om frysning. Av bestämmelsen framgår följande. 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.

Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till de fysiska eller juridiska personer som avses i 4 eller 5 § gäller var och en (6 §). Med andra ord träffar beslutet inte bara den som egendomen tillhör.

I 7 § anges att det som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) om legalitet, objektivitet och proportionalitet ska tillämpas vid prövningen av om ett beslut om frysning ska meddelas.

Beslut om frysning meddelas av åklagaren. Åklagaren får avvakta med att meddela beslut om beslutet är till men för utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller för arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet. Om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda får åklagaren fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat. Beslutet gäller omedelbart. Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser. (8 §.)

Bestämmelser om förfarandet hos åklagaren finns i 9–11 §§. I 9 § anges att vissa paragrafer i förvaltningslagen ska tillämpas vid förfarandet där. De paragrafer som ska tillämpas är

- 6 § om service,
- 7 § om tillgänglighet,
- 8 § om samverkan,
- 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
- 10 § om partsinsyn,
- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvaret,

– 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
– 27 § om dokumentation av uppgifter, och
– 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen om partsinsyn ska dock tillämpas först när ett beslut enligt 4 § har meddelats.

Enligt 10 § får en åklagare anlita biträde av Polismyndigheten eller säkerhetspolisen vid utredning av frågor om frysning och att ge en polisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär. Av paragrafen följer också att vissa bestämmelser i 23 § rättegångsbalken ska tillämpas vid förhör. Av 11 § framgår att beslutet ska vara skriftligt och vad det ska innehålla.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om upphävande, omprövning, undantag och överklagande (12–17 §§) och om offentligt biträde (18 §). Slutligen föreskrivs i 19 och 20 §§ om straff för den som bryter mot ett beslut om frysning och försök till sådant brott. Straffen har nyligen skärpts (prop. 2024/25:126, bet. 2024/25:UU17, rskr. 2024/25:186). Åtal för ringa brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt (21 §).

Enligt en nyligen införd bestämmelse i 22 § får förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt frysningslagen ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Lagen om internationella sanktioner

Enligt 20 § lagen (2025:327) internationella sanktioner ska Finansinspektionen, om FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av EU genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, snarast möjligt ska besluta om motsvarande åtgärder. Det är fråga om en sorts interimistiska beslut i avvaktan på att frysningsbeslutet genomförs EU-rättsligt.

11.3 Nya bestämmelser om frysning av tillgångar för personer i kvalificerade säkerhetsärenden

Förslag: Det ska införas bestämmelser om frysning av tillgångar för utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden. Bestämmelserna ska inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt frysningslagen, lagen (2025:327) om internationella sanktioner eller enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Skälen för förslaget

Behovet

I en förundersökning om brott kan åklagaren under vissa förutsättningar fatta beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag. Ett beslut om kvarstad respektive beslag avser egendom till ett visst bestämt belopp alternativt ett specifikt föremål. Varken kvarstads-, beslags- eller penningbeslagsbesluten hindrar den misstänkte från att förfoga över andra tillgångar än de tillgångar som besluten avser. Det gör däremot beslut om frysning enligt frysningslagen. Ett sådant beslut innebär dessutom ett förbud för andra att tillhandahålla den beslutet rör ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Bestämmelserna om frysning syftar till att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser, som i sin tur syftar till att bekämpa och motverka terrorism (se Ekonomiska sanktioner mot terrorism, prop. 2022/23:137).

Även bestämmelserna i LSU har som ett syfte att bekämpa och motverka terrorism. Med stöd av LSU kan man mot utlänningen vidta ett flertal kontroll- och tvångsåtgärder, inklusive straffprocessuella tvångsmedel (se vidare i kapitel 7). LSU innehåller däremot inte några bestämmelser om frysning. Det innebär dock inte att frysning aldrig kan förekomma beträffande utlänningar i ett kvalificerat säkerhetsärende. Det kan nämligen förekomma att en utlänning i ett ärende om utvisning enligt LSU samtidigt uppfyller kriterierna för ett beslut om frysning enligt frysningslagen. Utlänningen kan t.ex. vara föremål för en förundersökning om brott enligt terroristbrottslagen eller dömd för brott enligt den lagen (se 4 § frysningslagen). I många fall är kriterierna för meddelande av ett frysningsbeslut dock inte upp-

fyllda. Utvisning enligt terrorismgrunden i 2 kap. 1 § 1 LSU kan ju bli aktuell även om det inte pågår någon förundersökning om terroristbrott och utlänningen behöver inte heller vara dömd för brott enligt terroristbrottslagen. Vidare kan utvisning aktualiseras på grund av hot mot Sveriges säkerhet som inte rör sig om terrorism, se 2 kap. 1 § 2 LSU. Sådana fall ligger helt utanför frysningslagens tillämpningsområde.

Den fråga som vi har att ta ställning till är om frysning bör vara möjligt i kvalificerade säkerhetsärenden. Med tanke på det som sagts i det föregående handlar frågan först och främst om

1. ärenden där utlänningen, utan att vara föremål för en förundersökning angående brott mot terroristbrottslagen eller utan att vara dömd för sådana brott, kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen, och
2. ärenden där utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller – om man genomför våra förslag i kapitel 10 – utvisning av utlänningen är särskilt påkallad med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Den svenska frysningslagen tillkom för att Sverige skulle leva upp till förpliktelserna enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Syftet med resolutionen, och därmed den svenska frysningslagen, är att bekämpa terrorism genom att identifiera och eliminera dess finansieringskällor (se prop. 2022/23:137 s. 21, 31 och 32). Vår bedömning är att detta intresse gör sig starkt gällande även när det gäller den lilla kategori utlänningar som bedöms utgöra ett kvalificerat säkerhetshot på grund av att de kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen.

Även i de mer sällsynta fall där LSU tillämpas på grund av att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet kan det finnas fall där frysning hade varit av värde för att motverka brott mot Sveriges säkerhet, såsom spionerі och olovlig underrättelseverksamhet.

Vår bedömning är alltså att det finns ett behov av en möjlighet att besluta om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden både när terrorismgrunden tillämpas och när grunden om Sveriges säkerhet tillämpas.

Förenlighet med enskildas fri- och rättigheter

Ett beslut om frysning är en mycket ingripande åtgärd som innebär ett intrång i den enskildes rätt. Eftersom ett frysningsbeslut innebär en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över sina tillgångar måste egendomsskyddet som följer av artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen och 2 kap. 15 § regeringsformen beaktas. Av konventionsbestämmelsen följer att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen finns ett skydd mot tvångsöverföring av egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande, men även ett skydd mot att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Ett frysningsbeslut innebär inte att den som förbjudits att förfoga över tillgångar förlorar äganderätten till egendomen. Beslutet innebär dock en inskränkning av rätten att förfoga över och fritt nyttja den. Användningen av egendom får dock inskränkas om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Bestämmelserna om frysning enligt frysningslagen har nyligen utvidgats. I samband med införandet betonade regeringen att det är angeläget att alla former av ekonomiskt stöd till terrorism motverkas. Regeringens bedömning var att syftet med bestämmelserna, dvs. att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar, är ett sådant angeläget allmänt intresse som motiverar den inskränkning av egendomsskyddet som åtgärden innebär. Inskränkningen bedömdes proportionerlig. Regeringen konstaterade att det vid samtliga slag av ägarintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget (jfr NJA 2018 s. 753). I det sammanhanget framhölls att det som sägs i 5 § förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet ska tillämpas vid prövningen av beslut om frysning. (Se Ny lag om internationella sanktioner, prop. 2024/25:126 s. 89.)

Syftet med bestämmelser om frysning för utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden skulle vara att förhindra och motverka finansiering av dels terrorhandlingar, dels brott mot Sveriges säkerhet. Det är fråga om så angelägna allmänna intressen att den inskränkning av egendomsskyddet som frysning innebär är motiverat. Förutsatt att bestämmelserna ges en lämplig utformning bedömer vi vidare att inskränkningen är proportionerlig.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för införande av en möjlighet att besluta om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden.

Bestämmelserna bör vara sekundära till EU-förordningar och frysningslagen

Dubbla frysningsbeslut bör inte kunna förekomma. Bestämmelserna bör därför inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt frysningslagen eller enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen. De bör inte heller gälla personer som omfattas av frysningsåtgärder enligt interimistiska beslut enligt lagen (2025:327) om internationella sanktioner. I avsnitt 11.8.4 föreslår vi vidare, av samma skäl, en skyldighet att häva ett beslut om frysning enligt LSU om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen, frysningslagen eller lagen om internationella sanktioner.

11.4 Bestämmelsernas placering

Förslag: Bestämmelserna om frysning ska tas in i ett nytt kapitel i LSU.

Skälen för förslaget

Man kan tänka sig att bestämmelserna om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden tas in i frysningslagen. Ett annat alternativ är att de förs in i LSU. Slutligen kan man tänka sig att det införs en särskild lag om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden.

Det finns fördelar med att ta in bestämmelserna i frysningslagen. Som utvecklas närmare i de efterföljande avsnitten bör regleringen delvis motsvara det som gäller enligt frysningslagen, varför en sådan lösning hade inneburit fördelen att man inte behöver införa likalydande bestämmelser i en annan lag. Emellertid föreslår vi också flera väsentliga skillnader i fråga om bl.a. förutsättningar för beslutet, beslutsmyndighet och förfarandet (se vidare i avsnitt 11.5–11.9). I dessa delar bör bestämmelserna enligt vår bedömning närmare an-

knyta till det som gäller för tvångsmedel enligt LSU. Detta talar för att frysningsbestämmelserna förs in i LSU, eftersom man annars måste tynga frysningslagen med ett betydande antal specialbestämmelser om LSU-fallen. Bestämmelserna föreslås vidare ha delvis ett annat syfte än frysningslagen, vilket pekar i samma riktning. Också systematiska skäl och tillämpningsskäl talar för att bestämmelserna förs in i LSU. Även om frysning inte utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel ligger åtgärden tvångsmedlen nära. Genomgående har lagstiftaren hittills valt lösningen att ta in bestämmelser om tvångsmedel i LSU, med behövliga hänvisningar till tvångsmedelsbestämmelserna i rättegångsbalken. Det enda undantaget från detta tillvägagångssätt är hemlig dataavläsning, som får betraktas som ett specialfall eftersom man i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning valt att samla alla bestämmelser om tvångsmedlet, oavsett om det används i en förundersökning, i inhämtningssyfte, i preventivt syfte eller inom den särskilda utlänningskontrollen. Migrationsverket har anfört att denna lösning gör bestämmelserna svåra att tillämpa och vi föreslår bl.a. därför i avsnitt 6.7.3 att det i LSU ska införas en upplysning om bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning. Det är dock enligt vår mening önskvärt att man överväger om bestämmelserna om hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden, som nyligen permanentats, i stället kan inarbetas i LSU så att alla tillgängliga tvångsmedel regleras samlat (jfr dir. 2025:12 där en särskild utredare ges i uppdrag att bl.a. göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel). Motsvarande skäl talar starkt för att bestämmelser om frysning tas in i LSU. Skälen talar samtidigt emot att man inför en särskild lag. Det är även i övrigt svårt att se några större fördelar med en sådan lösning.

Sammantaget talar övervägande skäl för att bestämmelserna om frysning förs in i LSU. Eftersom det inte är fråga om ett tvångsmedel bör bestämmelserna samlas i ett nytt kapitel efter tvångsmedelskapitlet, som bör benämnas 5 a kap.

11.5 Förutsättningar för frysning

Förslag: Ett beslut om frysning ska få meddelas en utlänning om

1. ett beslut om att utlänningen ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU ännu inte verkställts,
2. ett beslut enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) om att utlänningen ska avvisas eller utvisas inte har verkställts och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU, eller
3. Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.

För att ett frysningsbeslut ska få meddelas ska det alltid krävas att beslutet behövs för att förhindra att utlänningen

1. begår eller på annat sätt medverkar till ett brott enligt terroristbrottslagen, eller
2. medverkar eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Skälen för förslaget

I dagsläget kan tvångsmedel användas först när ett utvisnings- eller avvisningsbeslut inte kan verkställas (5 kap. 1 § LSU). Vi föreslår i avsnitt 6.6.4 att möjligheten tidigareläggs på så sätt att kartläggande tvångsmedel ska kunna användas redan när Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Vi föreslår även att kartläggande tvångsmedel ska kunna användas om ett beslut om att utlänningen ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU ännu inte verkställts, eller om ett beslut enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) om att utlänningen ska avvisas eller utvisas inte har verkställts och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. Syftet med förslagen är att stärka kontrollen över utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot. Frysning räknas inte till de straffprocessuella tvångsmedlen men utgör likväl en metod för att utöva kontroll över utlänningen. Vår bedömning är att också frysning, för att åtgärden ska vara fullt ut effektiv, bör kunna fattas i ett tidigt skede. Det kan också finnas

anledning att samordna frysning med användning av tvångsmedel. Vår bedömning är därför att regleringen om frysning, vad gäller tidpunkten för beslut, bör överensstämma med det som föreslås gälla i fråga om kartläggande tvångsmedel. En sådan ordning bedöms ge de bästa möjligheterna att samordna olika åtgärder för en effektiv kontroll, samtidigt som de ansvariga myndigheterna kan beakta den totala effekten av de olika kontrollåtgärderna inom ramen för sin behovs- och proportionalitetsbedömning.

Med hänsyn till att frysning är en mycket ingripande åtgärd som innebär ett intrång i den enskildes rätt bör ett beslut om frysning endast kunna meddelas när det verkligen behövs. Tillämpningsområdet begränsas betydligt redan genom att endast de mest kvalificerade säkerhetshoten kan leda till åtgärder enligt LSU. Därutöver bör det krävas att beslutet behövs för att förhindra sådan brottslighet som LSU tar sikte på (jfr 4 § frysningslagen). Med dessa utgångspunkter anser vi att ett beslut om frysning bör kunna meddelas om det behövs för att förhindra att utlänningen begår eller på annat sätt medverkar till ett brott enligt terroristbrottslagen. När utvisningsgrunden Sveriges säkerhet tillämpas bör det i stället krävas att beslutet behövs för att förhindra att utlänningen medverkar eller på annat sätt främjar ett brott som rör Sveriges säkerhet. Med beaktande av den grad av ingripande som ett beslut om frysning innebär bör det då – i likhet med vad som gäller i fråga om tvångsmedelsanvändning – krävas att det är fråga om ett allvarligt brott. Med det avses brott med två års fängelse eller mer i straffskalan (jfr Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 264).

11.6 Frysningsbegreppet och förbudets omfattning

Förslag: Ordet frysning ska i lagen definieras som ett enligt lagen 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 andra stycket.

Ett förbud mot att förfoga över tillgångar ska inte bara gälla egendom som tillhör utlänningen, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den 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 andra stycket ska gälla var och en.

Skälen för förslaget

I likhet med vad som gäller enligt frysningslagen bör ett frysningsbeslut innebära ett förbud för den som anges i beslutet, dvs. utlänningen, att förfoga över sina tillgångar. Förbudet bör inte bara omfatta egendom som tillhör utlänningen själv, utan även tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till honom eller henne, antingen genom ägande, kontroll eller avkastning av egendom. Beslutet bör således även gälla egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av utlänningen,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för utlänningen 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 utlänningen eller någon som avses punkterna 1 eller 2.

På motsvarande sätt som vad som gäller enligt frysningslagen bör beslut om frysning enligt LSU även innebära ett förbud för var och

en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till de andra fysiska eller juridiska personer nämnts i föregående stycke.

De kriterier som används för att knyta egendomen till utlänningen genom ägande, kontroll eller avkastning ska förstås på motsvarande sätt som enligt frysningslagen (se prop. 2022/23:137 s. 80 och 81).

11.7 Val av beslutsmyndighet

Förslag: Beslut om frysning enligt LSU ska fattas av Säkerhetspolisen.

Bedömning: En ordning med dubbelprövning bör inte gälla.

Skäl för förslaget och bedömningen

Säkerhetspolisen bör vara beslutsmyndighet

Beslut enligt frysningslagen fattas av åklagare. Som skäl för denna lösning anförde regeringen vid införandet bl.a. att en central fråga för frysningsbeslutet är om det finns skälig misstanke, och att beslut om frysning därför bör fattas av en myndighet som är väl förtrogen med sådana bedömningar. Åklagarmyndigheten konstaterades, i jämförelse med andra tänkbara beslutsmyndigheter, ha den största erfarenheten av att göra den typen av bedömningar. Regeringen pekade även på att frysning visserligen inte utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel, men liknar åtgärder som beslag, förvar och kvarstad. Det framhölls vidare att ett beslut om frysning har ett preventivt syfte och att beslutet, precis som beslut om beslag och förvar, måste kunna fattas snabbt för att tillgångar inte ska hinna förflyttas eller gömmas undan. Sådana beslut kan fattas av åklagare (26 kap. 3 § och 27 kap. 4 § rättegångsbalken). Frysning ansågs inte kunna jämföras med tillstånd till hemliga tvångsmedel, där tillstånd måste ges av rätten. Till skillnad från vad som föreslogs gälla för frysningsbeslut ges tillstånd till hemliga tvångsmedel nämligen utan att den som beslutet rör kan ifrågasätta tvångsmedelsanvändningen. (Se prop. 2022/23:137 s. 42.)

Regeringen gjorde sammantaget bedömningen att den föreslagna beslutsordningen är lämplig, effektiv och uppfyller grund-

läggande rättssäkerhetsaspekter. Regeringen anförde vidare följande (se prop. 2022/23:137 s. 42).

> För åklagarens del innebär rätten att besluta om frysning full kontroll över de olika instrument som står till buds när det gäller att förhindra och bekämpa terrorism. Det ger i sin tur åklagaren en möjlighet att välja lämplig väg fram i en utredning och att anpassa tidpunkten för olika åtgärder, allt i syfte att uppnå bästa tänkbara resultat i den brottsbekämpande verksamheten.

När det gäller frysning i kvalificerade säkerhetsärenden gör sig delvis andra skäl gällande. Det handlar här om att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. Säkerhetspolisen är den myndighet som bär huvudansvaret för denna uppgift (3 § polislagen [1984:387]). Det är också Säkerhetspolisen som, i enlighet med denna roll, har det övergripande ansvaret för ärenden enligt LSU. Säkerhetspolisen initierar ärendena, ansöker om att tvångsmedel ska få användas och verkställer utvisningen. Endast Säkerhetspolisen har full inblick i ärendets alla aspekter och följer det från underrättelsestadiet till en verkställd utvisning. Säkerhetspolisen måste därför anses ha bäst möjlighet att bedöma vilka kontrollåtgärder som kan vara nödvändiga att sätta in i olika skeden. Dessa omständigheter talar starkt för att Säkerhetspolisen bör vara beslutsmyndighet. Ett annat argument för att välja Säkerhetspolisen som beslutsmyndighet är den sekretess som omgärdar ärendena. Till sin natur är ärendena inte sällan sådana att de uppgifter som Säkerhetspolisen har tillgång till inte kan delas. Sammantagna väger skälen för Säkerhetspolisen som beslutsmyndighet mycket tungt.

De skäl som anförts för åklagare som beslutsfattare enligt frysningslagen gör sig samtidigt inte på samma sätt gällande vid frysning enligt LSU. Ärendena har inte någon naturlig koppling till åklagare, eftersom det varken behöver pågå någon förundersökning eller föreligga en brottmålsdom. Enligt förslaget i avsnitt 11.5 ska det inte heller vara en förutsättning för beslutet att det föreligger skälig misstanke om brott. I stället föreslår vi att möjligheten att fatta beslut om frysning ska knytas till omständigheter som ligger mycket nära de omständigheter som vi föreslår ska krävas för användning av kartläggande tvångsmedel, som Säkerhetspolisen förfogar över. Möjligen hade det medfört vissa fördelar att samla alla frysningsärenden hos Åklagarmyndigheten. Man hade därigenom i viss mån kunnat effektivisera

resursanvändningen för frysningsärenden totalt sett och samla kunskapen hos en myndighet. Detta argument väger dock lätt jämfört med de skäl som talar för Säkerhetspolisen som beslutsmyndighet.

Migrationsverket hanterar inte i övrigt frågor om frysning och framstår, jämfört med Säkerhetspolisen, som en klart mindre lämplig beslutsmyndighet.

Vår sammantagna bedömning är att Säkerhetspolisen bör vara beslutsmyndighet när frysning aktualiseras med stöd av LSU. I de fall då en brottmålsdom eller förundersökning är aktuell kan åklagare besluta om frysning med stöd av frysningslagen. Enligt våra förslag i 11.8.4 ska frysningsbeslutet enligt LSU i så fall upphävas.

En ordning med dubbelprövning bör inte gälla

Beslut om tvångsmedel enligt LSU som inte är hemliga fattas, med undantag för beslut om anmälningsskyldighet, av Säkerhetspolisen. Besluten föregås dock av ett beslut av Migrationsverket eller regeringen som innebär ett godkännande av att tvångsmedel får användas (se närmare i avsnitt 6.3.3). Denna s.k. dubbelprövning har ansetts utgöra en viktig garanti för att tvångsmedel mot utlänningar inte används om det inte finns sakliga skäl för det (se prop. 2021/22:131 s. 163). Våra förslag rörande tvångsmedel bygger på att ordningen med dubbelprövning ska behållas.

Med hänsyn till att frysning är en mycket ingripande åtgärd för den eller de enskilda som omfattas av den bör höga krav på rättssäkerhet för den enskilde ställas. Det kan därför diskuteras om det bör ställas ett krav på dubbelprövning även i fråga om frysning. I praktiken skulle en sådan reglering kunna gå ut på att Säkerhetspolisen hos Migrationsverket får ansöka om godkännande att meddela ett beslut om frysning, och att frågan i så fall kan hanteras tillsammans med frågan om godkännande av att Säkerhetspolisen beslutar om eller ansöker om tvångsmedel. En nackdel med en sådan ordning är att den skiljer sig från vad som gäller enligt frysningslagen. Vidare innebär ett krav på dubbelprövning en risk för att besluten fördröjs. Besluten om frysning är framåtsyftande och ofta brådskande. Den enskildes rättssäkerhetsintresse kan enligt vår mening lika väl tillgodoses genom en möjlighet för den enskilde att utan begränsning i tiden överklaga beslutet till domstol, i likhet med vad som gäller

enligt frysningslagen. Vi återkommer till frågan om överklagande i avsnitt 11.9. Därutöver bör det, som utvecklas i avsnitt 11.8.4 finnas en skyldighet till både regelbunden och löpande omprövning och ett krav på att beslutet ska hävas så snart det inte finns skäl för det. Därigenom anser vi att kraven på rättssäkerhet för den enskilde är tillgodosedda (jfr prop. 2022/23:137 s. 54 där motsvarande bedömning görs avseende frysningslagen). En ordning med dubbelprövning bör därför inte gälla.

11.8 Förfarandet hos beslutsmyndigheten

11.8.1 Meddelande av frysningsbeslut

Förslag: Säkerhetspolisens beslut om frysning ska gälla omedelbart och delges den utlänning som beslutet gäller. Vidare ska ett beslut om frysning enligt LSU snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och därmed komma till allmänhetens kännedom.

Bedömning: Det bör inte vara obligatoriskt att besluta om frysning när förutsättningarna är uppfyllda. Det behöver inte införas regler om att Säkerhetspolisen får avvakta med att fatta beslut om det behövs på grund av att frysning skulle vara till men för brottsbekämpande åtgärder.

Skälen för förslaget och bedömningen

I likhet med vad som gäller i fråga om tvångsmedelsbeslut bör det inte vara obligatoriskt för Säkerhetspolisen att besluta om frysning när förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda. Det finns inte heller någon anledning att införa bestämmelser om en möjlighet för Säkerhetspolisen att besluta om frysning på begäran av någon annan stat. Sådana möjligheter finns för åklagaren enligt frysningslagen, när förutsättningarna för det är uppfyllda. Frysning bör alltså vara ett av flera verktyg som Säkerhetspolisen har till sitt förfogande, och som bör kunna tillgripas i de fall och det ärendeskede där det behövs och är lämpligt. Till skillnad från vad som gäller enligt 8 § frysningslagen behövs därför inte några särskilda regler om att Säker-

hetspolisen har möjlighet att avvakta med ett beslut om frysning på grund av att frysning är till men för brottsbekämpande åtgärder.

Säkerhetspolisens beslut bör i likhet med beslut om frysning enligt frysningslagen gälla omedelbart. I fråga om underrättelser bör motsvarande bestämmelser gälla som enligt frysningslagen. Det innebär att beslutet bör delges den utlänning som beslutet gäller. Vidare bör ett beslut om frysning enligt LSU snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och därmed komma till allmänhetens kännedom. Det är innebörden av beslutet som är av betydelse vid publiceringen. Vad som ligger till grund för beslutet saknar däremot betydelse och bör därför inte komma till allmän kännedom genom Post- och Inrikes Tidningar.

När ett frysningsbeslut är meddelat ankommer det på bl.a. banker och kreditinstitut att verkställa beslutet för kontomedel m.m. som träffas av det, på samma sätt som beslut om frysning enligt frysningslagen verkställs (jfr prop. 2022/23:137 s. 45).

11.8.2 Förvaltningslagens tillämplighet

Bedömning: Förvaltningslagen är inte tillämplig på Säkerhetspolisens hantering av frysning, eftersom hanteringen är en del av myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Det finns inte skäl att göra förvaltningslagen tillämplig i större omfattning än vad som annars gäller enligt LSU.

Skälen för bedömningen

Enligt 3 § förvaltningslagen tillämpas inte den lagens 9 § andra stycket och 10–49 §§ i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. Detta innebär att bestämmelserna inte utan särskild hänvisning i LSU är tillämplig vid Säkerhetspolisens verksamhet i kvalificerade säkerhetsärenden (se prop. 2021/22:131 s. 196). Det framgår av 6 kap. 10 § LSU att 32 § förvaltningslagen om motivering av beslut ska tillämpas även i Säkerhetspolisens och Polismyndighetens verksamhet enligt LSU. I övrigt gäller de nyss nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen alltså inte för dessa två myndigheter i deras verksamhet enligt den lagen.

De nyss nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen gäller inte heller i Åklagarmyndighetens brottsbekämpande verksamhet. I förarbetena diskuterades om frysningsförfarandet ska ses som en del av den brottsbekämpande verksamhet som Åklagarmyndigheten bedriver och om förvaltningslagen borde vara tillämplig på förfarandet. Regeringen anförde då följande (se prop. 2022/23:137 s. 46).

> Det finns skäl som talar såväl för som emot att se frysningsförfarandet som en del av den brottsbekämpande verksamhet som Åklagarmyndigheten bedriver. Skälet för är att frysningsbeslut syftar till att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar, dvs. brottslighet på terrorismområdet. Att förebygga och förhindra brott ligger emellertid utanför åklagarverksamheten. Vidare kommer beslut om frysning inte annat än i undantagsfall att ha någon betydelse för åklagarverksamheten som sådan. Det skulle i och för sig ligga i linje med att åklagares beslut enligt förslagen i betänkandet ska överklagas till allmän domstol att reglera frysningsförfarandet i rättegångsbalken, men den lösningen skulle kräva en ganska omfattande reglering. Det finns inte heller någon naturlig plats i balken att placera sådana förfaranderegler då de inte har direkt samband med det som regleras där. Skälen som talar emot att inkorporera regler om frysningsförfarandet i rättegångsbalken är därför starkare än de som talar för. Beslut i fråga om frysning bör därför utgöra en åklagaruppgift, men bör i likhet med exempelvis tillträdesförbud, inte ses som en del av deras brottsbekämpning. Regeringen instämmer mot denna bakgrund i promemorians bedömning att förvaltningslagen bör göras tillämplig på förfarandet hos åklagaren. Detta innebär även en lösning som används för andra åklagaruppgifter bl.a. handläggning av kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsevenemang. De förfarandena är i huvudsak framåtsyftande, på samma sätt som frysningsbeslut. Inte heller förvaltningslagen är dock i alla avseenden anpassad för den typ av beslut som det här är fråga om. Hänsyn måste bl.a. tas till att det är åklagare och inte någon sedvanlig förvaltningsmyndighet som har valts som beslutsfattare. Det blir därför nödvändigt att införa vissa särregler om förfarandet ska följa förvaltningslagen. Som framgår av 4 § förvaltningslagen är ju den lagen subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning.

När det gäller frysning enligt LSU gör sig andra skäl gällande. Ett frysningsbeslut framstår, liksom tvångsmedel enligt samma lag, som en naturlig del av Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. Förvaltningslagen är därför inte direkt tillämplig. Det finns inte heller skäl att föreskriva om att förvaltningslagen är tillämplig i större omfattning än vad som annars gäller enligt LSU. Ställningstagandet innebär att 32 § förvaltningslagen om motivering av beslut ska tillämpas, men att 10–49 §§ i övrigt inte gäller (6 kap. 10 § LSU). Särskilda för-

faranderegler bör i stället tas in i LSU, i den mån de befintliga bestämmelserna inte bör tillämpas.

Någon särskild bestämmelse om proportionalitet vid hantering av frysningsfrågor behöver enligt vår mening inte föras in i LSU, eftersom det redan av 1 kap. 8 § LSU framgår att en åtgärd enligt lagen 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.

11.8.3 Innehåll i beslutet om frysning

Förslag: Säkerhetspolisens beslut i fråga om frysning ska alltid ange när beslutet fattades, vem som fattat beslutet, vem beslutet avser och om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd. Av beslut om frysning ska också framgå att det finns en möjlighet att begära undantag från beslutet. Det ska vidare framgå att beslutet får överklagas och hur detta ska ske.

Skälen för förslaget

I likhet med vad som gäller vid åklagares frysningsbeslut behöver beslut i fråga om frysning i ett kvalificerat säkerhetsärende innehålla vissa grundläggande fakta. Hit hör vem beslutet avser och vilken utgång Säkerhetspolisens prövning av om det finns förutsättningar för frysning har resulterat i. Detta bör anges i bestämmelser i LSU.

Av hänsyn till den enskilde som träffas av beslutet, för att beslutet ska kunna offentliggöras för allmänheten och för att beslutet ska vara överklagbar bör det vidare krävas att beslutet ges i skriftlig form. Detta följer dock redan av hänvisningen i 6 kap. 10 § LSU till 32 § förvaltningslagen. Av samma hänvisning gäller att förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut gäller.

För den vars tillgångar fryses är det viktigt att få kännedom om möjligheten att få undantag för att tillgodose grundläggande behov eller att betala extraordinära kostnader, se vidare i avsnitt 11.10. Det bör därför av Säkerhetspolisens beslut framgå att sådana undantag kan medges och vem som kan besluta om det.

I avsnitt 11.9 föreslås att beslut om frysning ska kunna överklagas. Beslutet bör därför även innehålla en upplysning om vad som gäller i fråga om överklagande. Det bör också innefatta uppgift om vem som fattat beslutet.

11.8.4 Upphävande och omprövning

Förslag: Säkerhetspolisen ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning. Säkerhetspolisen ska omedelbart häva beslutet om frysning om

1. utvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts,
2. det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning, eller
3. den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen, 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.

Bedömning: Det bör inte införas en längsta tid för ett beslut om frysning.

Skälen för förslaget och bedömningen

Med hänsyn till beslutets ingripande verkningar är det viktigt att ett beslut om frysning inte gäller längre än det är motiverat. I likhet med vad som gäller enligt frysningslagen bör det därför krävas att Säkerhetspolisen omedelbart häver ett beslut om frysning om det inte längre finns skäl för beslutet. Det bör vidare åligga Säkerhetspolisen att löpande ompröva om skäl för frysning finns. En situation då beslutet ska hävas är om det fattats ett beslut om frysning på grund av att det är sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att fattas, men att Migrationsverket sedermera avslår ansökningen om utvisning. I likhet med vad som gäller i fråga om tvångsmedel bör frysning inte heller kunna fortsätta om utvisnings- eller avvisningsbeslutet har verkställts eller

upphävts (jfr 5 kap. 24 § LSU). Till skillnad från vad som gäller i fråga om tvångsmedel bör det dock krävas ett beslut om hävande, som kan delges och kungöras. I annat fall blir det svårt för enskilda att veta vad de har att rätta sig efter.

I linje med principen om EU-rättens företräde bör det vidare föreskrivas att det nationella frysningsbeslut som fattats med stöd av LSU ska hävas om personen sedermera blir föremål för en EU-förordning om frysning av tillgångar (jfr prop. 2022/23:137 s. 54). I enlighet med förslaget i avsnitt 11.3 om att LSU:s frysningsbestämmelser ska vara sekundära även till frysningslagen och lagen om internationella sanktioner bör det vidare föreskrivas att ett beslut om frysning enligt LSU ska hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysningsåtgärder enligt någon av dessa lagar.

Enligt 13 § frysningslagen ska åklagaren med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning. I propositionen anges att åklagaren visserligen har en skyldighet att fortlöpande överväga om skäl för frysning finns, men att ett system med regelbunden översyn eller omprövning får ses som en ökad rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, särskilt som ett beslut om frysning enligt frysningslagen inte är begränsat i tiden (jfr prop. 2022/23:137 s. 54). Det som anfördes då gör sig gällande även vid frysning enligt LSU. Ett krav på både löpande och regelbunden omprövning bör därför ställas.

Beslutet om hävning behöver så snart det går komma till allmän kännedom och givetvis även bli känt för den beslutet avser. Vi föreslår därför att hävningen snarast möjligt ska kungöras i Post- och Inrikes tidningar och delges den som beslutet avser. Detta motsvarar vad som gäller enligt frysningslagen.

Ett godkännande av att tvångsmedel får användas enligt LSU är begränsat till viss tid (5 kap. 12 och 17 §§ LSU). Någon motsvarande tidsgräns gäller inte vid frysning enligt frysningslagen. Med hänsyn till den ordning som föreslås för frysning enligt LSU med såväl krav på omprövning och upphävande i vissa fall som rätt till domstolsprövning anser vi det inte nödvändigt eller lämpligt att begränsa beslutens giltighet till en viss tid. Som sagts inledningsvis bör besluten inte kunna fortsätta att gälla efter det att avlägsnandebeslutet har verkställts eller upphävts.

11.9 Domstolsprövning

11.9.1 Överklagande och behörig domstol

Förslag: Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar ska få överklaga Säkerhetspolisens beslut. Rätten att överklaga ska även gälla den som fått sina tillgångar frysta på grund av 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 ska inte vara inskränkt till en viss tid.

Överklaganden ska prövas av Stockholms tingsrätt. Ett överklagande ska innehålla kontaktuppgifter, uppgifter om vilket beslut som överklagas, yrkanden och grunder samt vilken bevisning som åberopas. Överklagandet ska lämnas 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.

Skäl för förslagen

Med hänsyn till att ett beslut om frysning innebär ett påtagligt ingripande i egendomsskyddet bör det finnas en rätt till domstolsprövning av Säkerhetspolisens beslut. I likhet med vad som gäller bl.a. vid begäran om rättens prövning av beslut om beslag bör möjligheten att överklaga inte vara inskränkt till en viss tid. Detta motsvarar den ordning som gäller enligt frysningslagen.

Ett beslut om frysning bör kunna överklagas av var och en som blivit förbjuden att förfoga över tillgångar. Detta innebär att det inte bara är den som beslutet riktas mot som bör kunna klaga, utan även övriga vars tillgångar omfattas av beslutet (se föreslagna 5 §). Vid införandet av frysningslagen ansåg regeringen att det inte var nödvändigt att införa en möjlighet att överklaga frysningsbeslutet för den som träffas av ett tillhandahållandeförbud, som ju omfattar var och en. I stället ansågs det tillräckligt att det finns en rätt att överklaga inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anledning av brott mot förbudet (se prop. 2022/23:137 s. 57). Vi gör samma bedömning

i fråga om beslut om frysning enligt LSU. Förslagen till straffbestämmelser finns i avsnitt 11.11.

Nästa fråga är vilken eller vilka domstolar som ska vara behöriga att pröva överklagandet. Frysningsbeslut enligt frysningslagen överklagas till allmän domstol. Behörig att pröva överklaganden enligt frysningslagen är den domstol som är behörig att handlägga ett åtal som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har meddelat domen. I samband med frysningslagens införande anförde regeringen att det är en allmän utgångspunkt att specialdestinering av måltyper till en viss domstol bör användas endast när starka skäl talar för det. Regeringen ansåg att det inte fanns sådana särskilda skäl och anförde dels att det uppskattades bli fråga om ett begränsat antal överklagade beslut, dels att det inte krävdes någon specialkunskap för den bedömning som skulle göras i målet. Om beslutet grundas på ett utländskt förfarande saknas det dock anknytning till någon bestämd domstol här i landet. Regeringen ansåg att målet i sådana fall ska tas upp av Stockholms tingsrätt, mot bakgrund av domstolens erfarenhet av internationella mål. (Se prop. 2022/23: 137 s. 55 och 56.)

Eftersom frysningsärenden i övrigt prövas av allmän domstol, och med hänsyn till likheten med beslut om tvångsmedel, bör även frysning enligt LSU prövas av allmän domstol. När det gäller frågan om behörig domstol gör sig dock delvis andra överväganden gällande än när det handlar om frysning enligt frysningslagen. Kvalificerade säkerhetsärenden handlar inte om konkreta brottsmisstankar eller fällande domar, varför det inte på samma sätt finns någon naturlig koppling till en viss domstol. Frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel prövas av Stockholms tingsrätt, som alltså har särskild erfarenhet av att tillämpa LSU. Vidare talar ärendenas starkt känsliga karaktär för att de koncentreras till en domstol. Sammantaget gör vi bedömningen att överklagandena bör prövas av Stockholms tingsrätt. Det kan förväntas handla om ett högst begränsat antal ärenden.

Bestämmelserna om proceduren vid överklagande och överklagandets innehåll bör lämpligen motsvara det som gäller enligt frysningslagen. Det innebär att ett överklagande ska göras skriftligen till Stockholms tingsrätt och innehålla kontaktuppgifter, uppgifter om vilket beslut som överklagas, yrkanden och grunder samt vilken bevisning som åberopas. Vidare innebär det att överklagandet ska lämnas till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska därefter med ett

eget yttrande snarast möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall Säkerhetspolisen beslutar att häva beslutet om frysning.

11.9.2 Förfarandet i domstolen

Förslag: Tingsrätten ska avgöra ärendet 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 obehövligt. Klaganden ska ha rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska tingsrätten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Partsinsynen ska dock få begränsas även beträffande processmaterial och beslutet ska få grundas även på handlingar och annat material som inte får lämnas till parter.

I övrigt ska de allmänna bestämmelserna om domstolens handläggning av överklaganden i lagen (1996:242) om domstolsärenden gälla. Om sammanträde ska hållas ska Säkerhetspolisen dock alltid kallas.

Skälen för förslagen

När det gäller förfarandet vid domstolen bör ordningen motsvara det som gäller vid överklagande av en åklagares beslut om frysning enligt frysningslagen, om det inte i något visst avseende finns goda skäl för någon annan lösning. De överväganden som gjordes vid frysningslagens införande är i allt väsentligt relevanta även för de nu aktuella ärendena och överensstämmelse kan dessutom förväntas underlätta för tillämparen. Med denna utgångspunkt gör vi följande överväganden.

Med tanke på de ingripande verkningarna av ett beslut om frysning är det angeläget att tingsrätten snabbt prövar frågan. Ett skynd-

samhetskrav bör därför framgå av lagen. Om det inte finns något synnerligt hinder mot det bör tingsrätten avgöra ärendet senast inom en vecka från det att överklagandet kom in. Synnerligt hinder kan t.ex. vara att klaganden håller sig undan och att ärendet inte omedelbart kan avgöras i hans eller hennes utevaro, eller att rätten bedömer att underlaget för beslut behöver kompletteras. Detta motsvarar vad som gäller enligt frysningslagen.

Möjligheten för den enskilde att komma till tals vid en förhandling fyller en viktig funktion från rättssäkerhetssynpunkt. Utgångspunkten bör därför vara att ett sammanträde ska hållas om någon part begär det. Med hänsyn till bl.a. det föreslagna kravet på omprövning med högst sex månaders mellanrum bör det, liksom i frysningslagen, dock finnas en ventil som medger att domstolen kan avstå från att hålla sammanträde. Av rättssäkerhetsskäl bör det dock endast bli aktuellt om det är uppenbart obehövligt. Det kan vara fallet t.ex. om klaganden tidigare har överklagat Säkerhetspolisens beslut om frysning och det då har hållits sammanträde och något nytt inte anförs i överklagandet. Eftersom Säkerhetspolisen företräder det allmänna och det är viktigt att det kontradiktoriska förfarandet upprätthålls i den här typen av ärenden bör Säkerhetspolisen alltid ska kallas till sammanträdet. Också det anförda motsvarar den ordning som gäller enligt frysningslagen.

När det gäller rätten till partsinsyn finns det anledning att överväga en delvis annan ordning än den som gäller enligt frysningslagen. Där gäller att klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen har följande lydelse.

> Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.
>
> Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess

någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

Det ligger i sakens natur att handläggningen i domstol av frågor som rör kontroll av utlänningar omgärdas av sekretess. Som framhållits på åtskilliga håll i betänkandet tillämpas LSU endast i fråga om de mest kvalificerade säkerhetshoten. Förutom att det kan finnas sekretess i ärendena enligt 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen kan sekretess gälla enligt bl.a. 15 kap. 1 och 2 §§, 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § den lagen. Ärendenas särskilda karaktär har föranlett lagstiftaren att göra avsteg från principen om en parts rätt att ta del av allt processmaterial. Vid domstolens prövning i kvalificerade säkerhetsärenden av frågan om fortsatt användning av tvångsmedel gäller därför inte 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen. Vidare gäller uttryckligen att beslutet får grundas även på handlingar eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till parter (5 kap. 18 § andra stycket LSU). De skäl som ligger till grund för undantaget från rätten till partsinsyn i processmaterialet gör sig gällande även beträffande frysning. Bestämmelsen bör därför i detta avseende motsvara det som gäller vid rättens prövning av en ansökan om fortsatt användning av tvångsmedel. En skillnad är att handläggningen av överklaganden om frysning föreslås ske enligt lagen (1996:242), förkortad ärendelagen, och inte rättegångsbalken (se vidare i det följande). Rätten till partsinsyn följer i sådana ärenden av 22 § ärendelagen. I den bestämmelsen anges följande.

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är part har fått kännedom om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften.

Domstolen får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot,
2. om uppgiften saknar betydelse eller
3. om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att parten får kännedom om uppgiften.

Det bör således föreskrivas att bestämmelsen i 22 § första och andra styckena inte gäller och att beslutet får grundas även på uppgifter, handlingar och annat material som enligt 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

I övrigt bör processordningen enligt ärendelagen gälla.

Genom möjligheten att överklaga Säkerhetspolisens beslut till allmän domstol skapas en ordning som innebär att beslutet kan komma att överprövas av åtminstone två rättsliga instanser. Domstolarna har vid denna prövning givetvis att beakta inte bara det som har legat till grund för Säkerhetspolisens beslut, utan också de omständigheter den misstänkte tillfört ärendet (jfr prop. 2022/23:137 s. 59).

11.9.3 Offentligt biträde

Förslag: Vid överklagande av ett beslut om frysning 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.

Skälen för förslaget

Det framgår av 6 kap. 6 § LSU att om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i ett antal i paragrafen uppräknade fall. Det gäller bl.a. i ärenden om tillämpning av tvångsmedel som beslutas av Migrationsverket eller regeringen. När tvångsmedelsfrågor handläggs i allmän domstol tillämpas i stället rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare. I ärenden om frysning enligt frysningslagen gäller att rätten vid överklagande ska förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde (18 § frysningslagen). Rätten till offentligt biträde omfattar alltså inte andra än den som beslutet avser, även om de påverkas av beslutet. Vidare uppstår rätten till ett offentligt biträde först efter överklagande och gäller alltså inte under förfarandet hos Åklagarmyndigheten.

Enligt förslagen i avsnitt 11.9.2 ska, med vissa undantag, processordningen enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas vid domstolens handläggning av ett överklagande. Det ligger då inte särskilt nära till hands att tillämpa rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare. En mer naturlig ordning är att, i likhet med vad som

gäller enligt frysningslagen, införa en rätt att få ett offentligt biträde. Enligt frysningslagen finns denna rätt först efter ett överklagande och gäller alltså inte under Åklagarmyndighetens handläggning. Samma sak bör gälla vid frysning enligt LSU. Vidare omfattar rätten till offentligt biträde endast den som beslutet om frysning avser (jfr prop. 2022/23:137 s. 58). Även i detta avseende bör motsvarande ordning gälla i fråga om frysning enligt LSU. Alltså bör som huvudregel ett offentligt biträde förordnas av rätten för den som beslutet avser, dvs. den som överklagar ett frysningsbeslut som är riktat mot honom eller henne. Frågan om tillstånd till substitution bör också prövas av rätten i enlighet med förslaget i avsnitt 9.6.

Utlänningen kommer som huvudregel att ha ett offentligt biträde så länge frågan om utvisning inte är slutligt avgjord. Behovet gäller därför normalt endast när frysning blir aktuellt i ärenden om verkställighet.

11.10 Undantag från beslut

Förslag: 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.

Skälen för förslagen

Sanktionsregimer som rymmer frysningsbestämmelser innehåller regelmässigt även möjligheter att få undantag och dispens, främst av humanitära skäl. I frysningslagen finns en bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar. Av 2 § förordningen framgår att det är Försäkringskassan som får meddela undantag från frysning.

Av främst humanitära skäl bör det vara möjligt att besluta om undantag även vid frysningsbeslut enligt LSU. Det framstår som lämpligt att frågan om undantag hanteras i samma ordning och av samma myndighet som frysning i övrigt. Närmare bestämmelser bör kunna tas in i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Detta kräver ett särskilt bemyndigande i LSU.

11.11 Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning

Förslag: Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt LSU ska dömas 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 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 det 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.

Skälen för förslaget

I 19 §–21 §§ frysningslagen föreskrivs om straff för brott mot frysningslagen. Av bestämmelserna, som nyligen skärpts, framgår följande. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § frysningslagen 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 brottet 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 utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd. För försök till brott enligt 19 § döms det till ansvar enligt 23 kap. brotts-

balken. Åtal för brott som är ringa eller för försök till sådant brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

För att frysning ska vara en effektiv åtgärd behöver det finnas en sanktion för den som inte följer beslutet. Detta gäller såväl den som beslutet avser som andra personer, t.ex. personer som kan tänkas tillhandahålla utlänningen tillgångar i strid med frysningsbeslutet. Straffbestämmelserna i frysningslagen framstår som ändamålsenliga även när det gäller frysning enligt LSU. Straffskalorna bör lämpligen korrespondera. Vi föreslår därför att motsvarande bestämmelser ska införas i LSU.

Brott mot frysningslagen är undantagna från det krav på dubbel straffbarhet som gäller i vissa fall (2 kap. 5 § andra stycket 19 brottsbalken). Det innebär att sådana brott som begås i utlandet är straffbara i Sverige även om gärningen inte är straffbar i det land där den begicks. En effektiv reglering om frysning enligt LSU förutsätter enligt vår mening att samma sak gäller. Kravet på dubbel straffbarhet bör alltså inte gälla.

11.12 Förverkande

Förslag: Förverkande av egendom som har varit föremål för brott mot frysningsbestämmelserna i LSU ska få ske hos gärningsmannen eller den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om förverkande som gäller även på specialstraffrättens område finns numera i 36 kap. brottsbalken. Dessa bestämmelser ska, om inte annat föreskrivs, tillämpas även i fråga om brott mot de föreslagna bestämmelserna om frysning enligt LSU. I 14 § i den nyligen införda lagen (2025:327) om internationella sanktioner och i 22 § frysningslagen finns en specialbestämmelse som innebär att förverkande kan ske även hos någon annan än den krets som anges i bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken. Bestämmelserna i respektive lag går ut på att förverkande kan ske oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som medverkar till brott

enligt lagen (jfr prop. 2023/24:144 s. 164). Bestämmelserna har företräde framför reglerna i 36 kap. brottsbalken när det gäller att bedöma från vem förverkande kan ske (se 36 kap. 2 § brottsbalken och samma prop. s. 415).

Bestämmelserna infördes i syfte att den svenska regleringen fullt ut skulle uppfylla kraven på frysning och förverkande i artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673. Något sådant krav gäller i fråga om frysning enligt LSU, som inte syftar till att uppfylla internationella åtaganden. Emellertid anser vi att möjligheten till förverkande inte bör vara snävare om frysningsbeslutet har fattats enligt LSU än om beslutet fattats enligt frysningslagen. Vi föreslår därför en likalydande regel om förverkande, som alltså ska ha företräde framför brottsbalkens regler i fråga om från vem förverkande kan ske.

11.13 Underrättelser

Förslag: I förordning ska det föreskrivas en skyldighet för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att så snart det kan ske informera Säkerhetspolisen om beslut om frysning enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar och om upphävande av sådana beslut.

Skäl för förslaget

I avsnitt 11.8.4 föreslås att en grund för att häva ett frysningsbeslut ska vara att den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som EU har beslutat eller enligt frysningslagen. Det kan vara svårt för Säkerhetspolisen att hålla sig informerad om när åklagaren har beslutat om frysning. För att tillgodose kravet på att ett frysningsbeslut omedelbart ska hävas i de fallen bör det finnas bestämmelser som säkerställer att uppgift om sådana beslut kommer till Säkerhetspolisens kännedom. Det är också av vikt att Säkerhetspolisen får kännedom om när ett beslut om frysning upphävs. En möjlighet är att åklagaren åläggs en skyldighet att

informera Säkerhetspolisen om sådana beslut. Om frysningsbeslutet har prövats i domstol skulle domstolen kunna åläggas en informationsskyldighet. En annan möjlighet är att informationsskyldigheten läggs på Utrikesdepartementet. Eftersom Utrikesdepartementet är ansvarigt för sanktionssamordningen i Sverige har både åklagaren och domstolarna en skyldighet att informera departementet om sina beslut i frysningsfrågor (4 § förordningen om frysning av tillgångar). Vi anser därför att den mest fördelaktiga lösningen är att Utrikesdepartementet åläggs en skyldighet att underrätta Säkerhetspolisen.

Underrättelseskyldigheter kan regleras på lägre författningsnivå än lag. Bestämmelser bör därför tas in i förordning. När det gäller Utrikesdepartementets informationsskyldighet kan den tas in i förordningen om frysning av tillgångar. Skyldigheten bör fullgöras så snart det kan ske.

11.14 Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

Förslag: 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. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning 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 LSU. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

Skälen för förslagen

Ett beslut om frysning enligt LSU kan komma att aktualiseras i situationer där ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag finns och vice versa. Ett exempel på en sådan situation är att det fattas ett beslut om utvisning enligt LSU beträffande en utlänning som är föremål för en förundersökning om brott. En annan situation är att det inleds en förundersökning om brott mot utlänningen efter beslutet

om utvisning enligt LSU. Av lagtexten bör därför framgå hur dessa straffprocessuella åtgärder ska förhålla sig till ett frysningsbeslut.

Av 2 § frysningslagen framgår att beslut om kvarstad, beslag och penningbeslag i en svensk förundersökning eller inom ramen för ett internationellt rättsligt samarbete går före ett beslut om frysning. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag ska kunna verkställas bör det i lagen anges att sådana beslut ska ha företräde framför ett beslut om frysning. Samma princip bör gälla i fråga om beslut om frysning enligt LSU. En motsvarande bestämmelse bör därför tas in i det nya frysningskapitlet.

11.15 Övriga frågor om frysning

Bedömningar: Det finns inte skäl att införa några nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

Det finns inte heller behov av någon ny sekretessbestämmelse till skydd för utredningen om frysning eller till skydd för den enskilde vid handläggning av frysningsbeslut.

Det finns vidare inte anledning att införa någon bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka befattningshavare vid Säkerhetspolisen som är behöriga att handlägga ärenden om frysning enligt LSU.

Skälen för bedömningarna

Personuppgiftsbehandling

Lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gäller vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet. Som framgår av avsnitt 11.8.2 anser vi att myndighetens verksamhet angående frysning är en del av dess brottsbekämpande verksamhet. Några nya eller ändrade personuppgiftsbestämmelser bedöms inte nödvändiga. Det kan i sammanhanget noteras att det i betänkandet Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (SOU 2025:49) lämnas förslag till en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Förslaget har remitterats. Det får övervägas i den

fortsatta beredningen om förslagen i detta betänkande föranleder ett behov av åtgärder, för det fall den föreslagna nya lagen ska införas.

Sekretess

I propositionen Ekonomiska sanktioner mot terrorism framhöll regeringen att själva idén med frysningsbeslut är att de ska komma till allmänhetens kännedom för att få avsedd effekt (se prop. 2022/23:137 s. 67). Under förutsättning att frysningsfrågan hanteras avskilt från ett eventuellt straffrättsligt förfarande ansåg regeringen att känsliga uppgifter i det senare förfarandet kan skyddas effektivt enligt gällande bestämmelser i 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Något behov av att införa en sekretessbestämmelse till skydd för utredningen om frysning eller till skydd för den enskilde vid handläggning av frysningsbeslut ansågs därför inte finnas. Det som anfördes i propositionen gör sig gällande även i fråga om frysning enligt LSU. Vi föreslår därför inte någon sekretessbestämmelse.

Bemyndigande

Säkerhetspolisen har stora möjligheter att besluta om sin egen organisation vilket bl.a. inkluderar fördelning av arbetsuppgifter. Vi bedömer därför att det inte finns ett behov av att införa ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka befattningshavare vid Säkerhetspolisen som ska vara behöriga.

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

12.1 Uppdraget

Om en person som inte är svensk medborgare gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol, förutom att döma ut påföljd för brottet, under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige. De centrala bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. De mer kvalificerade säkerhetsärendena regleras i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. En utlänning som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas begå terroristbrottslighet kan utvisas med stöd av LSU även om personen inte har dömts för brott.

Vi har i uppdrag att göra vissa överväganden om utvisning av personer som inte är dömda för brott men som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. I kommittédirektiven anges följande.

De senaste åren har det grova och hänsynslösa våldet tagit sig alltmer skrämmande former och drabbar även enskilda medborgare. Den eskalerande utvecklingen när det gäller skjutningar och sprängningar saknar motstycke och påverkar stora delar av befolkningen, vilket i förlängningen hotar det fria och öppna samhället. Det är en oacceptabel utveckling och det krävs åtgärder på flera plan för att vända detta. Det går inte att bortse från det faktum att det finns vissa likheter mellan terrorism och denna grova brottslighet när det gäller viljan att injaga rädsla hos människor och likgiltigheten inför att oskyldiga drabbas. Personer som på ett kvalificerat sätt bidrar till sådan kriminalitet utgör därmed särskilt allvarliga hot mot samhället. Det gäller naturligtvis om de dömts för brott, men individer som rör

sig och agerar i denna miljö kan utgöra hot, trots att de inte dömts för brott. Om en utlänning deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk bör det därför vara möjligt att i vissa fall utvisa personen, även utan att han eller hon har dömts för brott. En sådan möjlighet saknas i dag.

Som huvudregel ska det även i fortsättningen krävas en fällande dom för att kunna utvisa en utlänning på grund av att han eller hon har begått ett brott. För att en reglering som ger möjligheter att utvisa personer som inte har dömts för brott ska vara förutsebar och proportionerlig behöver tillämpningsområdet tydligt avgränsas på ett lämpligt sätt. Syftet är att regleringen ska omfatta de individer som utgör ett allvarligt hot mot samhället. Det kan till exempel handla om en person som aktivt deltar i den gängbaserade kriminaliteten. Det kan också handla om en person som rekryterar personer, finansierar eller på annat sätt understöder eller möjliggör sådan brottslighet. För att en så pass ingripande åtgärd som utvisning ska komma i fråga krävs det att deltagandet i eller samröret med kriminella nätverk är av ett mer kvalificerat slag. Detta bör omfatta personer som genom sitt eget agerande kan kopplas till kriminella nätverk. En närmare analys krävs av hur tillämpningsområdet lämpligen bör utformas och avgränsas.

Ett sätt för att åstadkomma en möjlighet att utvisa utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk är att utvidga LSU så att den lagen omfattar även dessa individer. Ärenden enligt LSU hanteras i dag emellertid av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen arbetar med att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsbekämpande uppgifter omfattar bl.a. brott mot Sveriges säkerhet eller terroristbrottslighet. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polismyndigheten övervakar den allmänna ordningen och säkerheten och ingriper när störningar har inträffat samt utreder och beivrar brott som hör under allmänt åtal. Det är angeläget att myndigheternas expertis och resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns skäl som talar för att de personer som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk snarare omfattas av Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag än av Säkerhetspolisens. Om tillämpningsområdet för LSU

ska utvidgas, behöver det därmed analyseras hur ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen lämpligen bör se ut. Det behöver också analyseras om besluts- och överklagandeprocesserna i LSU är ändamålsenliga för dessa ärenden. Det behöver även beaktas att LSU har utformats utan att anpassas till den EU-rättsliga sekundärrätten (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 63–65).

Ett annat sätt att åstadkomma en möjlighet att utvisa individer som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk är att föreslå en särskild reglering som tar sikte på just denna grupp. En sådan reglering skulle kunna utformas med utgångspunkt i LSU, men anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för dessa personer. Som anges ovan innehåller LSU, förutom vissa möjligheter att utvisa personer, även regler om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Dessa verktyg och befogenheter är relevanta när det kommer till möjligheterna att verkställa utvisningsbeslut och för att förebygga allvarlig brottslighet i de fall utvisningen tills vidare inte kan verkställas. Motsvarande regler bör gälla även för de utlänningar som utan att ha dömts för brott utvisas på grund av att de deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk. Utredaren får ta ställning till vilken lösning som bedöms vara lämpligast och mest ändamålsenlig.

Mot denna bakgrund har vi i uppdrag att

- lämna förslag som innebär att en utlänning som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk 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.

12.2 Gällande rätt

Någon ovillkorlig rättighet för utlänningar att vistas i Sverige finns inte. Med utlänning menas enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, den som inte är svensk medborgare. Det innebär att en utlänning som innehar både ett svenskt och ett utländskt medborgarskap enligt utlänningslagens bestämmelser betraktas som en svensk medborgare. Som huvudregel krävs att en utlänning som befinner sig i Sverige har uppehållstillstånd för att få vistas i landet. Därutöver har vissa kategorier av utlänningar tillerkänts en mycket långtgående rätt att uppehålla sig och stanna här. Det gäller bl.a. flyktingar och andra skyddsbehövande samt EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Samtidigt som det enbart är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige är det alltjämt så att utlänningar enligt utlänningslagen ges rättsliga garantier mot godtycklig behandling och lagen tillförsäkrar dem en trygg ställning vid prövningen av deras rätt att stanna här och under vistelsen i landet (se Förslag till ny utlänningslag, m.m., prop. 1979/80:96 s. 27).

I 3 a kap. UtlL regleras rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan, i stället för uppehållstillstånd, ha uppehållsrätt i Sverige i enlighet med 3 a kap. 1 § UtlL.

I 5 kap. 1 § UtlL stadgas att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd men att uppehållstillstånd får vägras flyktingen om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Bestämmelsen bygger på artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som

subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet). Av 5 kap. 17 § UtlL framgår därutöver att det vid en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd, utom i ett antal undantagsfall, ska beaktas om den sökande gjort sig skyldigt till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

I 7 kap. UtlL finns bestämmelser om återkallelse av bl.a. uppehållstillstånd. I kapitlets första paragraf framgår att om en utlänning har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § tredje stycket UtlL). Även 7 kap. 3 § UtlL innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. I bestämmelsens tredje punkt fastslås att uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet eller om utlänningen kommer att bedriva företagsspionerі som utövas på uppdrag eller understöds av en främmande makt, eller att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Utlänningslagen reglerar också under vilka förutsättningar utlänningar kan avlägsnas (dvs. avvisas eller utvisas) ur landet. Lagen är dock inte heltäckande utan kompletteras bl.a. av bestämmelserna om utvisning enligt LSU. Med avvisning menas de fall där avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet i första instans inom tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till Sverige (8 kap. 5 § UtlL). Begreppet utvisning betecknar avlägsnande av utlänningar som vistats i Sverige längre tid än tre månader från den första ansökan efter ankomsten till landet (8 kap. 6 § UtlL).

I 8 kap. 6 § UtlL anges att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas, om han eller hon uppehåller sig i Sverige och saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet och han eller hon inte avvisas på samma grunder. Av 8 kap. 7 § UtlL framgår att när utvisning ska prövas enligt 6 § ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Särskilda regler gäller för utlänningar som är EES-medborgare, och familjemedlemmar till sådana medborgare samt för utlänningar som

har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (8 kap. 7 a, 10 och 11 §§ UtlL).

Det är Migrationsverket som ska pröva frågan om utvisning enligt ovanstående bestämmelser (8 kap. 18 § UtlL). Migrationsverkets beslut om utvisning får överklagas till en migrationsdomstol. Det är även Migrationsverket som ska pröva frågan om avvisning av en utlänning om denne söker asyl här, har en nära familjemedlem som söker asyl här eller kan komma att avvisas med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 2 § punkten 7 eller 3 § andra stycket (8 kap. 17 § UtlL). I andra fall får såväl Migrationsverket som Polis-myndigheten pröva frågan om avvisning (8 kap. 17 § andra stycket UtlL).

I 8 a kap. UtlL finns bestämmelser om utvisning på grund av brott. Enligt 8 a kap. 1 § får en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd, och

1. gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
2. brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige.

Som utvecklas i avsnitt 12.7.6 föreslås i betänkandet Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) olika skärpningar i reglerna.

12.3 Närmare om enskildas rättigheter

12.3.1 Utvisning

I artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 36/02) fastslås att kollektiva utvisningar ska vara förbjudna samt 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. Europakonventionen innehåller inte heller något

allmänt förbud mot utvisning eller utlämning av en person till ett annat land (jfr dock artiklarna 3 och 4 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen). Bestämmelsen i EU:s rättighetsstadga motsvaras av artikel 3 i Europakonventionen av vilken det framgår att en utvisning står i strid med bestämmelsen om det visas att det finns starka skäl att tro att personen i fråga i mottagarlandet skulle löpa en reell risk för att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Artikel 3 gäller alla och är inte beroende av vilken verksamhet vederbörande person bedrivit eller vilka brott han eller hon begått eller misstänks för att ha begått. Skyddet är enligt Europadomstolen generellt och undantagslöst och bedömningen bör därmed inte heller påverkas av om personen i fråga kan väntas bli en säkerhetsrisk om han eller hon får kvarstanna i vistelselandet. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), Norstedts Juridik, s. 106.)

När det gäller utvisning av utlänningar med verkan på familjelivet är det första villkoret enligt artikel 8.2 att åtgärden har stöd i lag. Europadomstolen fann i rättsfallet Al-Nashif mot Bulgarien att så inte var fallet (se Europadomstolens dom den 20 juni 2002, nr 50963/99). I avgörandet konstaterade domstolen att det visserligen hade funnits en lagbestämmelse till skydd för nationell säkerhet på vilken utvisningen grundades men det saknades rättsskydd mot godtyckligt handlande från myndigheternas sida. Det hade inte varit ett kontradiktoriskt förfarande och Al-Nashif hade inte lämnats några skäl för utvisningen. Genom rättsfallet belyses den rättsäkerhetsproblematik som kan uppstå när det gäller utvisning av personer som betraktas som säkerhetsrisker. Ett annat sådant rättsfall var Lupsa mot Rumänien som också gällde utvisning på grund av nationell säkerhet (se Europadomstolens dom den 8 juni 2006, nr 10337/05). Lupsa var serbisk medborgare men hade bott länge i Rumänien. När han blev förklarad icke önskvärd i Rumänien fick han varken veta något om bakgrunden till åtgärden eller del av beslutet. Europadomstolen framhöll i det fallet att även den som anses utgöra ett hot mot nationell säkerhet måste beredas skydd mot godtycke, bl.a. genom att det måste finnas ett oavhängigt och opartiskt organ som kan pröva lagligheten av utvisningen. (Se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 506.)

När det gäller utvisning av barn krävs särskilda hänsynstaganden. Europadomstolen har i flera fall uttalat sig särskilt beträffande ut-

visning av barn. I rättsfallet Nsona mot Nederländerna konstaterade Europadomstolen att en nioårig flicka som återsänts till Zaire hade utsatts för påfrestningar och domstolen riktade viss kritik mot de nederländska myndigheterna men fann vid en samlad bedömning att det inte varit fråga om en omänsklig eller förnedrande behandling (se Europadomstolens dom den 28 november 1996, nr 23366/94). Rättsfallet Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien gällde en femårig flicka som ensam hade skickats tillbaka till Kongo utan att det fanns ett ordnat mottagande i landet för flickan (se Europadomstolens dom den 12 oktober 2006, nr 13178/03). Europadomstolen ansåg att verkställigheten av utvisningen stred mot Europakonventionen. (Se Danelius, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 108.)

Av artikel 9 i barnkonventionen framgår att ett barn som huvudregel har rätt att inte skiljas från sina föräldrar. Ett åtskiljande kan enligt konventionen dock komma i fråga till följd av att en stat tagit initiativ till en åtgärd, t.ex. genom frihetsberövande, fängslande, förvisning eller utvisning. För ensamkommande barn gäller att det ska finnas en lämplig familjemedlem, förmyndare eller mottagningsenhet som tar emot barnet för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas. (Se Barnkonventionen och svensk rätt, SOU 2020:63 s. 858.)

12.3.2 Utlänningars rättigheter

Europakonventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium. Det står enligt konventionen varje stat fritt att själv reglera villkoren för att utlänningar ska få vistas i landet. Ibland kan statens beslut leda till att en familj splittras eller att familjen inte kan leva tillsammans, och i sådana fall kan en fråga uppkomma om brott mot rätten till respekt för familjelivet. Det är inte alla familjerelationer som åtnjuter skydd och som omfattas av artikel 8. Det är i princip förhållandet mellan makar samt mellan föräldrar och minderåriga barn som skyddas.

Det finns ett antal avgöranden från Europadomstolen där domstolen uttalat sig om tillämpningen och tolkningen av artikel 8 i Europakonventionen när det gäller frågor som rör rätten till respekt för familjeliv och familjeåterförening. I Europadomstolens praxis har det utvecklats principer som används vid bedömningen av i vilken

utsträckning en stat har en skyldighet att vidta åtgärder för att en familj ska kunna återförenas. Av denna praxis följer att en stats rätt att kontrollera utlänningars inresa till och vistelse på deras territorium inte inskränks av Europakonventionen. Artikel 8 i Europakonventionen medför alltså inte en övergripande skyldighet för en stat att respektera immigranternas val av bosättningsland eller godkänna familjeåterförening på sitt territorium. Domstolen har uttryckt att rätten till familjeliv och intresset av att en familj ska återförenas i den mottagande staten ska vägas mot statens intresse av en kontrollerad invandring. Enligt domstolen måste barnets bästa vara av största vikt men det ska inte alltid utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. (Se SOU 2020:63 s. 477–478 med gjorda hänvisningar.)

Barnkonventionen påverkar inte heller en stats suveräna rätt att bestämma vem som ska bli medborgare i staten eller vilka utlänningar som får resa in i landet (se SOU 2020:63, s. 1057).

12.3.3 Tvångs- och kontrollåtgärder

Användning av tvångs- och kontrollåtgärder såsom förvar, uppsikt och tvångsmedel innebär ofta ingrepp i sådana rättigheter som enskilda har enligt bl.a. regeringsformen eller Europakonventionen. Det kan t.ex. handla om skyddet mot frihetsberövande, 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 ges i avsnitt 3.6 och, när det gäller frihetsberövande, i avsnitt 5.2.

12.4 Hot mot allmän ordning och säkerhet

12.4.1 Allmänt om begreppet

Inom utlänningsrätten förekommer begreppet ”allmän ordning och säkerhet”. Det går bl.a. att finna i 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL där det framgår att uppehållstillstånd inte ska beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning och säkerhet härstammar från

EU-rätten. Inom EU-rätten förekommer det i flera olika rättsakter, bl.a. i skyddsgrundsdirektivet, rörlighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG) och i återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna 2008/115/EG).

Eftersom allmän ordning och säkerhet är ett gemenskapsrättsligt begrepp kan det inte ges en nationell tolkning. Medlemsstaterna har dock ett visst utrymme att bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. EU-domstolen har slagit fast att begreppet hot mot allmän ordning tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot allmän säkerhet (se EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i målet XXX mot Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-8/22, punkterna 40 och 41). Exempelvis behöver ett beteende, som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning, inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet.

Generellt sett hänvisar begreppet allmän ordning till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om. För att det ska röra sig om ett hot mot allmän ordning förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se EU-domstolens dom den 4 oktober 2012 i målet Hristo Byankov mot Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti, C-249/11, punkten 40).

När det gäller begreppet allmän säkerhet har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolk-

ningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (se EU-domstolens dom den 4 april 2017 i målet Sahar Fahimian mot Bundesrepublik Deutschland, C-544/15, punkten 39). Även organiserad brottlighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet hot mot allmän säkerhet (se EU-domstolens domar den 23 november 2010 i målet Land Baden-Württemberg mot Panagiotis Tsakouridis, C-145/09, punkterna 45 och 46, den 22 maj 2012 i målet P.I. mot Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09, punkten 28 och den 26 november 2002 i målet Ministre de l'Intérieur mot Aitor Oteiza Olazabal, C-100/01, punkten 35). (Se Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, SOU 2025:33 s. 204.)

12.4.2 Omständigheter av betydelse för bedömningen av hot mot allmän ordning och säkerhet

Den EU-rättsliga principen om fri rörlighet för personer innebär som utgångspunkt att EU-medborgare och deras familjemedlemmar fritt ska kunna röra sig inom EU:s gränser. Denna princip ska, enligt EU-domstolens fasta rättspraxis, ges en vid tolkning och undantagen från rörelsefriheten ska tolkas restriktivt. Inskränkningar kan endast medges om personen i fråga utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen (se EU-domstolens dom den 28 oktober 1975 i målet Roland Rutili mot Inrikesministeriet, C-36/75, punkten 28). Enligt EU-domstolen måste det, utöver sådana störningar av den sociala ordningen som alla lagöverträdelser medför, finnas ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (se EU-domstolens dom den 27 oktober 1977 i målet Regina och Pierre Bouchereau, C-30/77, punkten 4). Att utvisa någon enbart på grund av allmänpreventiva skäl har därför inte godtagits av EU-domstolen (se EU-domstolens dom den 26 februari 1975 i målet Carmelo Angelo Bonsignore och Oberstadtdirektor der Stadt Köln, C-67/74, punkten 7). Att en person bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och

säkerhet är alltså en sådan omständighet som innebär ett undantag från rörelsefriheten.

För att man ska kunna avgöra om en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet behöver en individuell, framåtsyftande bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Personen måste, utifrån rörlighetsdirektivets mening, utgöra ett verkligt och faktiskt hot. Det innebär enligt EU-domstolen att personen kan anses benägen att uppföra sig på ett sätt som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet även i framtiden (se EU-domstolens dom, C-348/09, punkten 34). EU-domstolen (se EU-domstolens dom den 2 maj 2018 i målet K. mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie och H. F. mot Belgische Staat, C331/16 och C-366/16, punkten 66) har vidare uttalat att man vid en bedömning av om ett verkligt och faktiskt hot föreligger ska beakta:

- vad för slags brott eller gärningar som lagts personen till last,
- hur grova dessa är,
- i vilken utsträckning vederbörande personligen varit inblandad,
- om det finns några ansvarsfrihetsgrunder,
- om någon fällande brottmålsdom meddelats eller inte,
- den tid som har förflutit sedan de påtalade brotten eller gärningarna begicks, samt
- personens senare beteende.

Synnerligen grova brott kan utgöra skäl för att anse att det fortfarande finns ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, trots att det har gått relativt lång tid sedan brottet begicks (se EU-domstolens dom, C-331/16 och C-366/16, punkten 58). I förhållande till skyddsgrundsdirektivet har EU-domstolen uttalat att användningen av uttrycket samhällsfara, snarare än en hänvisning till allmän ordning, inte kan anses bero på ett val av en standard som skiljer sig väsentligt från rörlighetsdirektivets rättspraxis. En utlänning ska alltså även enligt detta direktiv utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se EU-domstolens dom, C-8/22, punkterna 50–60 och 71).

För att bedöma om det finns skäl att neka en person ställning som varaktigt bosatt på grund av att denne utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det göras en bedömning i det enskilda fallet, med beaktande av allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet och den fara som den berörda personen utgör, samtidigt som hänsyn ska tas till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Individens personliga beteende ska utgöra ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se EU-domstolens dom den 3 september 2020 i målet UQ and SI v Subdelegación del Gobierno en Barcelona, C-503/19 och C-592/19, punkterna 38 och 40). Tidigare fällande domar kan vara av betydelse, förutsatt att de omständigheter som ligger till grund för domen tyder på ett personligt beteende som utgör ett faktiskt hot (se EU-domstolens dom, C-30/77, punkten 28). Även en misstanke om brott kan vägas in som en omständighet av betydelse för den sammantagna bedömningen (se EU-domstolens dom den 11 juni 2015 i målet Z. Zh. mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie och Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie mot I. O., C-554/13, punkten 52). (Se SOU 2025:33 s. 206.)

EU-domstolen har även uttalat sig om risken för återfall i brott i ett fall när en person tidigare har begått en brottslig gärning i hemlandet, dvs. i en viss historisk och social kontext som inte bör uppstå i den mottagande medlemsstaten. Domstolen uttryckte att även om det inte är sannolikt att vissa brott (i detta fall brott mot mänskligheten) kan begås utanför sin historiska och sociala kontext i hemlandet, så kan personens beteende tyda på att han eller hon fortfarande har en benägenhet att kränka grundläggande värden, såsom mänskliga rättigheter, vilket kan anses vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se EU-domstolens dom, C-30/77, punkten 35). EU-domstolen har även uttalat att sådana brott som anges i artikel 83.1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. De brott som anges är: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet (se EU-domstolens dom, C-348/09, punkten 28). Det kan även noteras att det framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet

att begreppet allmän ordning och säkerhet omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

Sammanfattningsvis behöver det faktum att en person har dömts för brott inte i sig innebära att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. En individuell och framåtsyftande bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet utifrån de olika faktorer som EU-domstolens har slagit fast. Vid bedömningen av om en person kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det dessutom alltid göras en proportionalitetsbedömning. Det innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan hur konkret och allvarligt det aktuella hotet är, och å andra sidan det men som det innebär för den enskilda eller något annat motstående intresse. Endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse får en åtgärd utföras, som exempelvis att neka ett uppehållstillstånd. (Se SOU 2025:33 s. 206 och 207.)

12.4.3 Allmän ordning och säkerhet i utlänningsrätten

I såväl utlänningslagen som i utlänningsförordningen förekommer begreppet allmän ordning och säkerhet på flertalet ställen. Som exempel framgår det bl.a. av 5 kap. 2 a § UtlL att om en utlänning bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska uppehållstillstånd nekas till en familjemedlem till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § UtlL och beviljats uppehållstillstånd. Vidare får en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § UtlL). Om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han eller hon avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan. Om avvisning inte sker under den perioden får utlänningen därefter utvisas av samma skäl (8 kap. 11 § UtlL). Om personen i fråga har en permanent uppehållsrätt, krävs det enligt 8 kap. 14 § första stycket UtlL att avvisning eller utvisning är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Vidare framgår av bestämmelsens andra

och tredje stycken att om EES-medborgaren har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, eller om han eller hon är ett barn, krävs det att beslutet om avvisning eller utvisning är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Det räcker därmed inte i det senare fallet att hotet enbart är riktat mot allmän ordning. (Se SOU 2025:33 s. 197 och 198.) I betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) har det föreslagits att uttrycket allmän ordning *och* säkerhet ska ersättas med uttrycket allmän ordning *eller* säkerhet, se mer om det i avsnitt 12.7.5.

12.5 Organiserad brottslighet och kriminella nätverk

12.5.1 Vad avses med organiserad brottslighet och kriminella nätverk?

Det finns ingen lagfäst svensk definition av organiserad brottslighet eller kriminella nätverk

Internationellt och inom EU har olika definitioner tagits fram som definierar såväl s.k. kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Några sådana definitioner har inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning.

Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Med brottslighet som utövats i organiserad form menas i det sammanhanget brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. (Se Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m., prop. 2009/10:147 s. 43.)

Avsaknaden av en lagfäst definition har lett fram till att olika beskrivningar av vad som menas med begreppet används i olika sammanhang. Inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet (se Myndigheter i samverkan mot den organi-

serade brottsligheten 2023, s. 11) har man definierat organiserad brottslighet som

1. minst två personer som
2. varaktigt över tid
3. begår allvarliga brott i samarbete
4. i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

Inte heller har begreppet kriminella nätverk någon bestämd definition. Termerna organiserad brottslighet och kriminella nätverk behandlas ibland synonymt, även om det senare begreppet stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, dvs. konstellationer med lägre organisationsgrad. Begreppet kriminella nätverk kan emellertid inte uppfattas som att det endast avser en viss sorts grupperingar, t.ex. mindre organiserade sådana. Det används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter. En annan kategori, som fått ökad spridning och uppmärksamhet, är stadsdels- och förortsbaserade grupper, eller med ett annat begrepp, lokala kriminella nätverk. (Se Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53 s. 24 och 25.)

I en rapport från 2016 presenterade Brå ett teoretiskt ramverk – en begreppsapparat – över de olika former av nätverk, grupperingar och fenomen som brukar ingå under det paraply som kallas organiserad brottslighet. Syftet med rapporten var att det skulle bli enklare att beskriva och förstå maktstrukturer, kriminella marknader och den brottslighet som genomförs av olika former av nätverk, konstellationer och grupper. I rapporten uttrycks att det i en nätverksbaserad miljö finns olika undergrupper och man lyfter bl.a. fram s.k. ”projektbaserade konstellationer”. En sådan konstellation är enligt Brå en projektgrupp som sätts ihop för att bedriva vinstdrivande kriminell verksamhet, exempelvis narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. I rapporten påtalas att det handlar om en komplicerad nätverksstruktur – en kriminell arbetsmarknad – som

består av olika nätverk av individer som på ett eller annat sätt kan bistå i den kriminella verksamheten. Trots skillnaderna mellan grupperna och nätverken menar Brå att det finns en central universell beståndsdel som genomsyrar samtliga: skrämselkapital. (Se Brå:s rapport Kriminella nätverk och grupperingar – polisers bild av maktstrukturer och marknader 2016:12, s. 9, 10 och 30.)

Brå konstaterar i rapporten att kartan för den kriminella miljön i Sverige har ritats om de senaste tjugo åren. Förändringen består i att antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat kraftigt samtidigt som det också har tillkommit självdefinierande grupper med namn och attribut som tydligt visar grupptillhörighet. I flera fall är lojalitetsbanden mellan personerna i den kriminella miljön sköra. Brå beskriver att lojaliteten många gånger är illusorisk och att det är ett av skälen till den mobilitet mellan olika grupper och nätverk som rapporten visar på.

EU-gemensam definition av organiserad brottslighet

För att möjliggöra en gemensam kartläggning av den organiserade brottsligheten använder EU:s medlemsstater sig av elva kriterier som räknas upp nedan (se dokumentet 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2). De fyra första och minst två av de övriga kriterierna måste vara uppfyllda för att brottsligheten ska anses vara organiserad.

1. Samverkan mellan fler än två personer.
2. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och [potentiella] varaktighet).
3. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
4. Strävan efter vinning och/eller makt.
5. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
6. Någon form av disciplin och kontroll.
7. Verksamhet på internationell nivå.
8. Användande av våld eller andra metoder för hot.
9. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
10. Deltagande i penningtvätt.

11. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.

Som framgår av kriterierna kan en kriminell organisation anses föreligga redan vid ett begränsat antal medlemmar. Organisationen ska emellertid vara strukturerad och bestående, vilket utesluter tillfälliga sammanslutningar. Vidare ska de brott som förövas inom den kriminella organisationen ha ett direkt eller indirekt vinningssyfte. Organiserade våldsbrott, t.ex. rasistiska angrepp mot personer eller vissa brott med politiska motiv, faller således utanför begreppet organiserad brottslighet. Av det anförda följer att organiserad brottslighet – i nu berörda sammanhang – främst uppfattas som brottslighet genomförd utifrån ekonomiska motiv. (Se Motverka rekrytering och underlätta avhopp, SOU 2010:15 s. 40.)

Europols rapporter om kriminella nätverk i EU

I april 2024 presenterade Europol rapporten Decoding the EU's most threatening criminal networks om karakteriseringen av de mest hotfulla kriminella nätverken i EU. Rapporten var resultatet av flera initiativ, bl.a. från EU-ländernas justitie- och inrikesministrar för att öka kunskapen om de faktorer som avgör hur stort hot ett kriminellt nätverk utgör. Av rapporten framgår att begreppet ”kriminellt nätverk” speglar dagens kriminella landskap som är komplext och omfattar en mängd olika kriminella sammanslutningar. Kriminella nätverk omfattar enligt rapporten samarbeten mellan grupper och individer som antingen tillhör ett visst nätverk eller som verkar på egen hand utanför nätverket.

EU:s medlemsstater och tredjeländer identifierade totalt 821 särskilt hotfulla kriminella nätverk som är aktiva i EU och som påverkar regionens inre säkerhet. Enligt rapporten uppgår antalet medlemmar i de identifierade nätverken till mer än 25 000 personer. De kriminella nätverken och individerna som ingår i dem är aktiva inom flera olika brottsområden, bl.a. narkotikahandel, bedrägerier, egendomsbrott, smuggling av migranter och människohandel. Narkotikahandeln utmärker sig som en nyckelverksamhet. Hälften av de mest hotfulla kriminella nätverken är inblandade i narkotikahandel, antingen som enda verksamhet eller som en av flera.

Europol konstaterar i rapporten att de fyra egenskaper som är gemensamma för de mest hotfulla kriminella nätverken är att de är agila, gränsöverskridande, kontrollerande och destruktiva. De kriminella nätverken är flexibla och kan utnyttja möjligheter på det rättsliga området, exempelvis genom att använda eller inrätta lagliga företagsstrukturer för att underlätta eller dölja brottslig verksamhet och tvätta pengar. De kombinerar flexibiliteten i verksamheten med en stor motståndskraft mot de störningar som kan orsakas av brottsbekämpande myndigheter genom att vidta motåtgärder eller tillämpa korrupta metoder. Vidare är de kriminella nätverken enligt rapporten duktiga på att infiltrera den lagliga affärsvärlden och cirka 85 procent av dem använder sig av lagliga företagsstrukturer. Eftersom ekonomisk vinst är huvudmålet för de kriminella aktörerna är penningtvätt en viktig del av de kriminella företagen och nästan samtliga nätverk (96 procent) tvättar vinningen av sina brott själva. Av rapporten framgår också att de kriminella nätverken bedriver brottslig verksamhet över landsgränser.

Deras verksamhet berör många länder och de har en mycket internationell sammansättning, med nätverksmedlemmar från många EU-länder och medlemmar från andra länder runt om i världen som samarbetar inom nätverken. De har en ofta global räckvidd men de begränsar sin brottsliga verksamhet till en viss region eller ett begränsat antal länder. Europol konstaterar vidare att de mest hotfulla kriminella nätverken präglas av ett starkt ledarskap och att ledarna vanligtvis finns i landet där den huvudsakliga verksamheten bedrivs eller i det land varifrån de viktigaste nätverksmedlemmarna kommer. Av rapporten framgår att de mest kriminella nätverkens brott och metoder är till betydande skada för EU:s inre säkerhet, rättsstatsprincipen och ekonomin. Nätverken är inte verksamma i en isolerad undre värld utan har en direkt inverkan på EU-medborgarnas liv, exempelvis genom upptrappningen av det narkotikarelaterade våldet och revirstrider på gatorna i många städer i EU samt utnyttjandet av utsatta ungdomar. De kriminella nätverkens makt och inflytande har långtgående förgreningar i samhället och en majoritet av nätverken ägnar sig åt korruption för att underlätta sin brottsliga verksamhet eller hindra brottsbekämpning eller rättsliga förfaranden.

I maj 2025 släppte Europol ytterligare rapport om den grova organiserade brottsligheten en och dess påverkan på EU:s medlemsstater (se The changing DNA of serious and organised crime – sammanfattning,

maj 2025, s. 1–7). I rapporten skriver Europol att den grova och organiserade brottsligheten har en dubbel destabiliserande effekt på EU. Den undergräver EU:s ekonomi, rättsstatsprincipen och samhället genom att generera olagliga intäkter, sprida våld och normalisera korruption. I en oroande utveckling destabiliserar den grova och organiserade brottsligheten också i allt högre grad EU genom samarbete mellan kriminella nätverk och aktörer med hybridhot som utnyttjar varandras resurser, expertis och skydd för att alla ska uppnå sina mål. Gränsen mellan vinstbaserade och statsstödda eller ideologiska motiv håller på att suddas ut. Europol konstaterar vidare att det organiserade brottsrelaterade våldet intensifieras i flera medlemsstater och sprider sig till samhället. Detta våld rör sig och intensifieras med kriminella marknader som är utsatta för konkurrens och konflikter. Det katalyseras av nätbaserade och krypterade kommunikationslösningar som stöder rekrytering över gränser, kommunikation, utpressning och samordning.

En nationell strategi mot organiserad brottslighet

Regeringen har tagit fram en nationell strategi mot organiserad brottslighet, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67). I skrivelsen uttrycker regeringen att den organiserade brottsligheten hotar Sverige. Vidare anförs bl.a. följande.

Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och inte minst mot Sveriges invånare. Även omvärldens bild av Sverige påverkas, vilket i förlängningen riskerar att påverka våra förutsättningar att attrahera exempelvis investeringar och turism. (Se skr. 2023/24:67 s. 3.)

Det står vidare klart att de åtgärder som hittills vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten inte varit tillräckliga. Dödligt våld med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet. Den eskalerande våldsspiralen resulterade 2022 i ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld, från redan höga nivåer. Antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen per år mer än tredubblades mellan 2011 och 2022, från 17 till 63 fall. Utvecklingen under 2023 visade på en fortsatt hög nivå. Det kraftigt ökande skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. Förekomsten av sprängningar i landet ökade lavinartat under 2023. (Se skr. 2023/24:67 s. 3.)

Det dödliga våldet, framför allt antalet dödliga skjutningar, och sprängningar inom den kriminella miljön har ökat kraftigt sedan början av 2010-talet. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) ligger Sverige i frågan om dödligt våld med skjutvapen mycket högt jämfört med andra europeiska länder, och inget annat land uppvisar ökningar jämförbara med Sverige. Under perioden 2003–2017 ökade antalet avlidna i Sverige till följd av skjutvapenvåld, från 2 till 4 personer per miljon invånare och år. För Europa i genomsnitt minskade dödsskjutningarna under samma period, från 3 till 1,6 avlidna personer (se Brå:s rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder, Brå 2021:8, s. 37 och 38).

Regeringen betonar att våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk bara är det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna framhålls som synnerligen allvarlig då den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Ytterst hotas enligt regeringen samhällets funktionssätt. (Se skr. 2023/24:67 s. 3.)

Polismyndighetens lägesbild över gängkriminella

Polismyndigheten fick i uppdrag av regeringen att lämna en lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige (Ju2023/01941). Syftet var att förbättra kunskapsläget om hur omfattande de kriminella nätverken är och hur strukturerna inom dem ser ut. Rapporten baseras

i huvudsak på underrättelser om personer som misstänks ha koppling till organiserad brottslighet under åren 2021–2023. I rapporten Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige från februari 2024 konstaterar Polismyndigheten att det inte finns någon definition av begreppet ”kriminellt nätverk” i svensk rätt. Begrepp som ”gängkriminalitet”, ”organiserad brottslighet”, ”kriminella miljöer” och ”kriminella nätverk” används ofta synonymt för att beskriva brottslighet som innebär någon form av samverkan inom en struktur. I rapporten har Polismyndigheten valt att definiera ”kriminella nätverk” som alla samarbeten inom ramen för vad som bedöms utgöra organiserad brottslighet på lokal, nationell eller internationell nivå. Av uppdraget framgick att Polismyndigheten skulle lämna en lägesbild över personer som är *aktiva i* respektive *kopplade till* kriminella nätverk. De personer som bedömdes vara *aktiva i* kriminella nätverk förekom i ett eller flera av de material som rapporten använde som underlag.

Underlagen samlades in av nationella operativa avdelningens (Noas) underrättelseenhet inklusive Finanspolisen, från regionala underrättelseenheter samt från Ekobrottsmyndigheten. Underlagen från Noas underrättelseenhet utgörs i huvudsak av underlag från den s.k. cylindermodellen. Cylindermodellen är en modell som infördes 2019 för att identifiera vilka kriminella aktörer som utövar påverkan i ett lokalpolisområde och i vilken kategori de kan placeras i. Modellen innehåller fyra aktörskategorier som kopplas till ett avgränsat geografiskt område och kategorierna har en stark gemensam förankring i boendemiljön. För att cylindermodellen ska genomföras krävs att området befinner sig i ett visst stadie av kriminell påverkan. De aktörer som får registreras är sådana som är underrättelsemisstänkta för samröre med organiserad brottslighet och det handlar om brottslighet med minst 1 år i straffskalan eller brottslighet som sker systematiskt. (Se PM Cylindermodellen – information, dnr A043.529/2024, november 2024, s. 1 och 2.)

Personer som antingen hade förekommit som medmisstänkt med minst en person som är aktiv i ett kriminellt nätverk, eller som kunde länkas till minst två personer som är aktiva i ett kriminellt nätverk definierades som en person med *koppling till* ett kriminellt nätverk. Det framgår av rapporten att omkring 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk. Andelen personer med utländskt medborgarskap som är aktiva i ett kriminellt nätverk uppgår till 19 procent, vilket motsvarar omkring 2 700 personer. Av dem har 11 procentenheter endast

utländskt medborgarskap, vilket motsvarar omkring 1 500 personer. Omkring 1 100 personer har både utländskt och svenskt medborgarskap. För en begränsad del personer, omkring 120 personer, saknas det uppgift om medborgarskap vilket tros bero på osäkra identiteter i folkbokföringen.

12.5.2 Barn och unga i kriminella nätverk

I Brås rapport Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde (2023:13) har Brå undersökt barns deltagande i kriminella nätverk. Rapporten visar att involveringen i kriminella nätverk skiljer sig från delaktighet i kriminella ungdomsgäng. Ungdomsgängen består ofta av jämnåriga kompisar som begår brott tillsammans, medan de kriminella nätverken är hierarkiskt styrda, beroende av utvecklade kontaktnät och har tillgång till illegala varor (narkotika och vapen). (Se Brå:s rapport 2023:13 s. 6.)

Studien visar att det framför allt är barn eller en yngre vuxen som rekryterar andra barn till kriminella nätverk. Intervjupersonerna uppger att det typiskt sett är en pojke i övre tonåren (15–20 år) som involverar ett något yngre barn (i åldern 12–15 år). Inflödet av barn och unga drivs fram inom narkotikadistributionskedjor, där en kontinuerlig nyrekrytering är en del av affärsmodellen. En förutsättning för att de något äldre tonåringarna ska kunna ”göra karriär” inom nätverken är att de rekryterar yngre barn som springpojkar. Genom att knyta till sig två till fem s.k. ”egna yngre” kan de få avsättning för större narkotikapartier och därmed tjäna mer pengar. Det innebär att de flesta som återfinns i nätverkens lägre skikt ägnar sig åt rekrytering. (Se Brå:s rapport 2023:13 s. 6.)

De kriminella nätverk som involverar barn och unga är löst sammansatta men samtidigt hierarkiskt styrda. Nätverken består ofta av tre eller fyra åldersskikt. Högst upp finns ”de äldsta” och de styr personer som är deras ”egna yngre”. Dessa ”yngre” har i sin tur också ”egna yngre”. Grunden för sammanhållningen är lojalitet uppåt och hård styrning neråt. Brå konstaterar vidare i rapporten att ju längre ett nätverk varit förankrat på en plats, desto fler åldersskikt etableras. Nätverksstrukturernas uppbyggnad innebär att ”äldre” i flera åldersskikt kan vara ekonomiskt beroende av att driftiga barn drar in mycket pengar till nätverket. Utträden är därför ofta hårt reglerade. Av

rapporten framgår också att pojkar med starka band till de äldre förväntas ställa upp, bevisa sin lojalitet och utföra uppdrag. Det kan innebära att även de yngsta utöver involvering i narkotikahandel kan få förvara och transportera vapen, genomföra utpressningar, stölder och rån, vara delaktiga i bedrägerier samt utföra grova våldsdåd. Delaktigheten i grova brott sker således inte stegvis, utan inleds direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk. (Se Brå:s rapport 2023:13 s. 7.)

Brås bedömning är att både barn och ungas delaktighet i kriminella nätverk är en utmaning för rättsväsendets arbete mot organiserad brottslighet och att barns utsatthet inom de kriminella nätverken är ett betydande samhällsproblem. Det innebär att frågan berör många olika aktörer och ansvarsområden på nationell, regional och lokal nivå.

Barnombudsmannen har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga, beskriva och belysa barn och ungas uppväxt- och levnadsförhållanden och risk för att involveras och utnyttjas i kriminalitet. Uppdraget redovisades i rapporten ”Det har alltid funnits våld, alltså när det har funnits problem” (2025). I rapporten anges att kriminella nätverk riktar in sig på och rekryterar barn som är sårbara, där en kombination av riskfaktorer ökar möjligheten att involvera dem i kriminalitet. Barn som har utsatts för övergrepp, försummelse och trauma i hemmet eller har föräldrar med missbruksproblem löper större risk att bli involverade i grov kriminalitet. Gäng erbjuder flera lockelser för sårbara barn såsom vänskap, mening, syfte, pengar och gåvor. Det uttrycks vidare i rapporten att det i grunden är en fråga om mänskliga rättigheter att skydda barn från våld. Det får allvarliga konsekvenser för det enskilda barnet som utsätts för våld men det är också en avgörande insats för att förebygga rekrytering av barn till grov kriminalitet. Att inte agera riskerar att få långsiktiga konsekvenser både för de enskilda barnen och för samhället i stort. (Se rapporten s. 50 och 51.)

12.5.3 Den kriminella verksamheten och ekonomin

Regeringen fastslår i skrivelsen Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet att ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Genom kriminaliteten pågår en omfattande omfördelning av

medel från skattebetalare och brottsutsatta personer och företag till kriminella individer och nätverk. (Se skr. 2023/24:67 s. 19 och 20.)

Brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Det handlar om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar men även att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen bedöms 2021 ha uppgått till cirka 15–20 miljarder kronor. Det är dock okänt i hur stor utsträckning organiserad brottslighet ligger bakom dessa fel. (Se skr. 2023/24:67 s. 20.)

Regeringen konstaterar vidare att den organiserade brottsligheten systematiskt använder sig av företag för att begå brott. Stora utbetalningar från välfärdssystemen görs till företag. Det är genom företag som skatter och avgifter på arbete eller varor kan undandras. Med ett företag kan arbetskraft från tredjeland hämtas. Likaså används företag i olika grad vid smuggling, transport och lagerhållning av narkotika. Det är ett återkommande problem att legal och illegal verksamhet blandas bakom företagsfasaden vilket försvårar upptäckt och utredning av brottsligheten. (Se skr. 2023/24:67 s. 22.)

I rapporten Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor från 2024 (2024:12) konstaterar Brå att en möjliggörare enligt rapporten utgörs av en person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk. Enligt Brå tycks många personer i kriminella nätverk ha ett stort intresse av att ha möjliggörare. Tillgången till dem är begränsad men enligt undersökningen förekommer det fall i samtliga undersökta sektorer, främst rättsväsendet, flera förvaltningar inom kommuner, bank- och finansbranschen, bolagsbildningar med flera. Av rapporten framgår att möjliggörare oftare bistår kriminella nätverk i yrkesroller där kontakterna är täta med kriminella aktörer, där utsattheten för hot och andra påtryckningar är relativt hög eller där lönen tydligt påverkas av antalet kunder som man har. Möjliggörarna förmedlar framför allt information till personer i kriminella nätverk. Andra uppdrag som möjliggörarna utför är exempelvis att underlätta logistik genom smuggling, transport eller förvaring av illegala varor eller att de skapar legitima fasader genom att de tar fram trovärdiga underlag, intyg eller tillhandahåller bolag som används som brottsverktyg. Brå konstaterar i sin bedömning att det är få fall av möjliggörare som utreds närmare

av rättsväsendet. Arbetsgivarnas utredningar är ofta mer avgränsade än brottsutredningar, vilket medför att det många gånger saknas information om vad som hänt och vilka som varit involverade. Enligt Brå är det särskilt allvarligt eftersom de krypterade chattmeddelandena som undersökts talar för att möjliggörarna spelar en viktig roll för de kriminella nätverk som de bistår. Chattmeddelandena indikerar också att inslaget av mutor och betalning till möjliggörarna är större än vad man tidigare trott. (Se Brå:s rapport 2024:12, s. 7, 8 och 12.)

12.6 Åtgärder mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk

12.6.1 Straffrättsliga åtgärder

På straffrättens område har det vidtagits flera åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att bekämpa gängkriminalitet.

Den 1 juli 2016 genomfördes omfattande ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen i syfte att mer effektivt motverka organiserad brottslighet (se Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet prop. 2015/ 16:113). Lagändringarna innebar bl.a. att försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott som är vanliga inom organiserad brottslighet kriminaliserades i större utsträckning än tidigare. Det gäller bl.a. grovt olaga hot, grov utpressning, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Vidare infördes nya omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Bland annat ska det vid vissa brott med hotinslag särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller om gärningen annars har varit av allvarligt slag. Det infördes även en ny straffbestämmelse i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken enligt vilken den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen i vissa fall ska kunna dömas för underlåtenhet att förhindra brottet.

Den 1 juli 2016 infördes också brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Lagändringarna innebar att straffen skärptes bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika (Synnerligen grova narkotika-

brott, prop. 2015/ 16:111). Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2017 skärptes därtill straffskalorna för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, prop. 2016/17:108).

Den 1 januari 2018 trädde ett antal lagändringar i kraft som innebar att straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärptes i flera avseenden (Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten, prop. 2017/18:26). Den 1 december 2020 skärptes regelverket ytterligare genom lagändringar som bl.a. innebär att fler vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska bedömas som grova eller synnerligen grova (En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor, prop. 2019/ 20:200).

Den 1 januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare (Straffet för mord, prop. 2018/ 19:138). Vid samma tidpunkt stärktes det straffrättsliga skyddet för polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård genom införande av det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet, ett brott som kan ge upp till livstids fängelse (Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning, prop. 2018/ 19:155).

Vidare har påföljderna för unga som begår brott skärpts. Den 1 januari 2021 infördes en ny påföljd, ungdomsövervakning, som kan väljas vid exempelvis allvarligare våldsbrott och rån (Ungdomsövervakning, prop. 2019/ 20:118). Den 2 januari 2022 trädde också nya regler i kraft som innebär att ungdomsreduktionen vid straffmätningen slopas för 18–20-åringar vid allvarlig brottslighet, som exempelvis rån och grov misshandel (Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet, prop. 2021/22:17). Den 1 juli 2022 trädde även lagändringar i kraft som bl.a. innebär ett system med s.k. kronvittnen, förbättrat stöd och skydd till vittnen och skärpta straff för övergrepp i rättssak (En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring, prop. 2021/22:186).

Den 1 januari 2024 trädde lagändringar i kraft som innebar skärpta straff för de allvarligare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explo-

siva varor (Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten, prop. 2023/24:33).

I maj 2024 lade regeringen fram en proposition med förslag om nya effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella (En ny förverkandelagstiftning, prop. 2023/24:144). Författningsändringarna trädde i kraft den 8 november 2024.

I augusti 2023 redovisades ett uppdrag att göra en översyn av reglerna om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år (En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44). Förslagen går bl.a. ut på att påföljden sluten 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. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.6.2 Processrättsliga åtgärder

För att den straffrättsliga lagstiftningen ska få avsett genomslag krävs också att det finns effektiva verktyg så att personer faktiskt kan lagföras för de brott som de begår. Regleringen om tvångsmedel är här av särskilt intresse.

Den 1 april 2020 infördes ett nytt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, som ett viktigt hjälpmedel för de brottsbekämpande myndigheterna för att avlyssna kriminellas kommunikation i syfte att avstyra och klara upp grova brott (Hemlig dataavläsning, prop. 2019/20:64). Lagen har utvärderats och är numera permanent (Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott, prop. 2024/25:21).

Den 1 december 2021 trädde även nya regler i kraft som ger polisen en ny befogenhet att göra husrannsakan i förebyggande syfte för att leta efter vapen och andra farliga föremål i gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus (Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål, prop. 2020/ 21:216).

Den 1 oktober 2023 utökades möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i flera avseenden. Bland annat utökades möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel i syfte att förhindra särskilt all-

varlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk. Vidare infördes en möjlighet att under en förundersökning kunna använda hemliga tvångsmedel för att utreda flera brott vars samlade straffvärde överstiger en viss nivå. Brottskatalogerna utvidgades så att hemliga tvångsmedel kan användas för att utreda fler typer av brott. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning får vidare knytas till en misstänkt person i stället för en viss plats. Överskottsinformation som har kommit fram vid hemliga tvångsmedel får användas för andra ändamål (Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126).

Den 1 april 2025 trädde lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i kraft. Bestämmelserna innebär att kommuner, regioner, skolor och ett antal statliga myndigheter utan hinder av sekretess ska lämna ut vissa uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Denna skyldighet innebär att uppgifter ska lämnas på begäran men även att uppgifter ska lämnas på eget initiativ. Samtidigt infördes bestämmelser som innebär att socialtjänsten och hälso- och sjukvården får större möjligheter att lämna uppgifter som är av betydelse för brottsbekämpningen. Syftet är att ge de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade möjligheter att ta del av information som finns hos andra aktörer om exempelvis begångna brott, misstänkta brottsupplägg och individer med koppling till kriminalitet. Detta ger dem bättre förutsättningar att förebygga och bekämpa brott samt att förhindra att barn och unga involveras i kriminalitet.

I propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott (prop. 2024/25:175) lämnades flera förslag som syftar till att stärka de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa allvarlig brottslighet som begås av barn. Förslagen är till stor del inriktade på den typ av allvarlig brottslighet som förekommer i kriminella nätverk. Regeringen föreslår följande.

- Hemliga tvångsmedel ska få användas för att utreda vissa allvarliga brott där den skäligen misstänkte är under 15 år.
- Preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år för att förebygga, förhindra och upptäcka viss särskilt allvarlig brottslighet.

- Barn ska kunna hållas kvar i fler fall och under något längre tid än i dag för förhör eller i syfte att överlämnas till exempelvis föräldrar eller socialtjänst.

Lagändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2025.

12.6.3 Preventiva vistelseförbud

Den 1 februari 2024 trädde lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud i kraft (prop. 2023/24:57, bet. 2023/24:JuU12, rskr. 2023/24:117). Införandet av lagen är ett led i regeringens arbete med att förhindra de kriminella nätverkens verksamhet. Syftet med lagen är att öka tryggheten i det offentliga rummet och att förhindra att brottslig verksamhet utövas där.

Lagen innebär att en person kan förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem (vistelseförbud), om han eller hon medvetet främjar att en grupp personer utövar brottslighet där och det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Även personer som främjar brottslighet som på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten ska kunna meddelas vistelseförbud. Den som bryter mot ett vistelseförbud ska kunna dömas till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, ska dömas till böter.

12.6.4 Säkerhetszoner

Den 25 april 2024 infördes bestämmelser i polislagen (1984:387) som innebär att Polismyndigheten kan införa säkerhetszoner där poliser har särskilda befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål (prop. 2023/ 24:84, bet. 2023/24:JuU13, rskr. 2023/24:156). Syftet med bestämmelserna är att skjutningar och sprängningar vid konflikter inom den kriminella miljön ska kunna motverkas mer effektivt. Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett avgränsat område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Zonen ska vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet. Skälen för zonen

måste också uppväga det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse. Ett beslut om en säkerhetszon ska gälla högst två veckor åt gången och kan överklagas till domstol. Polismyndigheten ska publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på andra sätt.

Inom en säkerhetszon har polismän utvidgade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Befogenheterna gäller på allmän plats och ingripanden får göras i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka. Alla ingripanden ska dokumenteras i protokoll.

12.7 Förslag av särskild betydelse för våra överväganden

12.7.1 SOU 2024:55 En översyn av 23 kap. brottsbalken

Regeringen gav i uppdrag åt en särskild utredare att bl.a. analysera och ta ställning till hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas och förändras för att på ett mer effektivt sätt motverka brott, särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet samt lämna författningsförslag som ger uttryck för en skärpt syn på sådan brottslighet. Utredningen överlämnade sitt betänkande i augusti 2024.

I korthet föreslås i betänkandet bl.a. en utökning av tillämpningsområdet av försöks-, förberedelse- och stämplingsbestämmelserna. Försöksbestämmelsen kompletteras i fråga om vissa otjänliga försök och förberedelsebestämmelsen utökas med fler former av straffbar befattning med hjälpmedel och ytterligare straffbara åtgärder när det gäller betalning och täckande av kostnader för brott. Det föreslås vidare att bestämmelsen ska kompletteras med straffbeläggande av ytterligare planeringsåtgärder.

Betänkandet har fått remisskritik som i huvudsak har varit inriktad på att utredningstiden har varit för kort för en reform av ett så centralt och komplicerat område som de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Till följd av den förhållandevis korta utredningstiden anser flera remissinstanser att de föreslagna ändringarna grundligt behöver analyseras ytterligare. Regeringen beslutade om

lagrådsremiss Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott den 16 oktober 2025.

12.7.2 Ds 2024:23 Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder

Migrationsministern beslutade den 29 februari 2024 att ge tidigare kammarrättspresidenten i Kammarrätten i Göteborg Dag Stegeland i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda möjligheten att för vissa utlänningar skjuta upp verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder, som ett alternativ till att bevilja uppehållstillstånd (Ju 2024:B). Utredaren hade i uppdrag att utreda möjligheten att för vissa utlänningar göra det möjligt att inhibera eller på annat sätt skjuta upp verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning vid tillfälliga verkställighetshinder som ett alternativ till att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. I uppdragsbeskrivningen angavs att det av flera skäl kan få orimliga eller olämpliga följder att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till en utlänning som ska avlägsnas på grund av att han eller hon utgör ett säkerhetshot, har uteslutits från att anses som skyddsbehövande, har vägrats flyktingstatusförklaring eller har gjort sig skyldig till allvarlig eller upprepad brottslighet. Ett sådant uppehållstillstånd kan t.ex. hindra att avlägsnandebeslutet verkställs direkt när verkställighetshindret upphör. Ett uppehållstillstånd gör det också möjligt för utlänningen att resa till andra medlemsstater inom EU.

Utredningens förslag gäller inte samtliga utlänningsärenden utan har varit inriktade mot säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, uteslutandeärenden, vägransärenden, ärenden om brottsutvisade och ordnings- och säkerhetsärenden.

Uppdraget redovisas i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23). I promemorian föreslås att huvudalternativet för ovanstående ärendekategorier vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition av verkställigheten innebär att avlägsnandebeslutet inte får verkställas. Ett sådant beslut kan dock när som helst upphävas. Det föreslås vidare att Migrationsverket på eget initiativ, när det finns skäl för det, ska pröva om det finns ett tillfälligt verkställighetshinder för utlänningar i de aktu-

ella ärendekategorierna, förutom för brottsutvisade där det föreslås att domstol ska besluta om inhibition.

I promemorian lämnas vidare förslag om att en utlänning som omfattas av ett beslut om inhibition av verkställigheten ska få åläggas anmälningsskyldighet, om det finns risk för att han eller hon avviker. Under samma förutsättningar föreslås att en utlänning ska kunna förbjudas att lämna ett eller flera län. Överträdelser mot anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen föreslås vara straffbelagda med fängelse i högst ett år, eller, om brottet är ringa, böter. Vidare föreslås att åtal för brott i ringa fall inte ska väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.7.3 SOU 2025:2 Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter

Regeringen beslutade i juni 2023 att tillkalla en parlamentarisk kommitté som fick i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen. Kommitténs uppdrag var att överväga om grundlagsskyddet i vissa delar borde ändras, bl.a. i frågan om möjligheten att återkalla medborgarskap för den med dubbla medborgarskap samt om det borde införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Kommittén redovisade uppdraget i betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2).

Kommittén hade bl.a. i uppdrag att utreda om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott. I betänkandet föreslås att regeringsformen bör ändras för att möjliggöra föreskrifter i lag om frångående av medborgarskap, dels för den som förvärvat medborgarskapet genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, dels för den som dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av den Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Med begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avser

kommittén främst brott mot straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, som syftar till att primärt skydda staten.

Beträffande frågan om föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar föreslås att föreningsfriheten ska få begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig vinning.

Ändringarna i regeringsformen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.7.4 SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

2023 års förvarsutredning hade att göra en översyn av förvars- och uppsiktsreglerna för att de skulle överensstämma med EU-rätten. Inriktningen var att svensk rätt fullt ut skulle motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) i februari 2025. Vi har i avsnitt 5.5.6 redogjort närmare för förslagen i slutbetänkandet men redovisar nedan i huvuddrag de förslag som påverkar övervägandena i detta kapitel.

I slutbetänkandet föreslås att de bortre tidsgränserna för hur länge en utlänning får hållas i förvar förlängs i syfte att möjliggöra en mer effektiv återvändandeprocess. Förslagen innebär följande.

Förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en annan stat än en EES-stat, dvs. förvar som omfattas av återvändandedirektivet, ska få pågå i maximalt 18 månader vilket är längsta tillåtna tid enligt direktivet. Vid förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en EES-stat får förvarstagandet inte pågå längre tid än högst tolv månader. Några tidsgränser för förvar av brottsutvisade vuxna utlänningar som ska avlägsnas till en annan stat än en EES-stat ska inte gälla. När det gäller tidsgränserna av förvar av vuxna utlänningar i säkerhetsärenden föreslås i betänkandet att de förlängs till 24 månader.

För barn ska de bortre tidsgränserna för förvar vara väsentligt kortare än för vuxna. Ett barn ska som huvudregel inte få hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Förvar av barn i ett säkerhetsärende eller förvar som gäller

brottsutvisade barn ska inte få pågå längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

I slutbetänkandet föreslås vidare att det ska införas två nya uppsiktsformer, skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). I regleringen tydliggörs också att en utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd. Det föreslås också att vistelseskyldigheten ska kunna förenas med s.k. fotboja om det behövs för att kontrollera att villkoren följs (kallat förstärkt uppsikt). För vuxna utlänningar ska det inte gälla några fastställda tidsgränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå. När förstärkt uppsikt beslutas för barn får åtgärden inte pågå under längre tid än maximalt sex månader. Ett brottsutvisat barn eller ett barn i ett säkerhetsärende får dock vara ställt under förstärkt uppsikt i sammanlagt högst 18 månader.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.7.5 SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd

Vandelsutredningen överlämnade sitt betänkande Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) den 1 april 2025. Det huvudsakliga uppdraget för utredningen var att föreslå en skärpt reglering med större möjligheter dels att avlägsna utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt, dels att kunna återkalla uppehållstillstånd även av andra skäl. Enligt direktiven var det angeläget att även andra brister i levnadssättet än brottslig verksamhet skulle kunna leda till såväl avslag på ansökningar om uppehållstillstånd som återkallelse av uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in i eller vistas i Sverige. Begreppet ”vandel” ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt.

I utredningen förs det vidare fram förslag på att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl vägra som att återkalla ett uppehållstillstånd. Vid vandelsprövningen ska även mindre allvarlig brottslighet kunna beaktas i större utsträck-

ning. I utredningen påtalas att en utlänning kan ha omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel som kan avse beteenden eller handlingssätt som samhället i övrigt motverkar, även om de inte nödvändigtvis är straffbelagda. Som exempel nämns klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också röra sig om fall där utlänningen har ett nära samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Utredningens slutsats i frågan är att ett vandelskrav som tar sikte på andra aspekter i en utlännings levnadssätt än brottslighet ska återinföras som en förutsättning för att ge uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund samt att ett sådant tillstånd som utgångspunkt också ska kunna återkallas om utlänningen inte längre uppfyller vandelskravet.

I betänkandet föreslås även att begreppet allmän ordning *och* säkerhet ska ersättas av begreppet allmän ordning *eller* säkerhet. Skälen till förslaget är att det råder en språklig diskrepans mellan begreppet i EU-direktiv och i vissa av bestämmelserna i utlänningslagen. Det anförs vidare att hot mot allmän ordning tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot allmän säkerhet och att det bör förtydligas att det rör sig om alternativa grunder. Ändringen syftar dock inte till någon ändring i sak.

Det lämnas också förslag om att det som huvudregel ska vara obligatoriskt att vägra ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtlL om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I oktober 2025 lämnade Justitiedepartementet en promemoria, Kompletterande förslag till betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (Ju 2025/02026). I promemorian föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på anknytning ska på grund av brottslighet eller bristande vandel i övrigt kunna vägras även de närmast anhöriga till en anknytningsperson, i de situationer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Vidare ska ett uppehållstillstånd som grundas på anknytning ska på grund av brottslighet i vissa fall eller bristande vandel kunna återkallas även för de närmast anhöriga till en anknytningsperson, i de situationer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Promemorian är för närvarande ute på remittering.

12.7.6 SOU 2025:54 Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott

Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott överlämnade i maj 2025 betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54). I betänkandet föreslås ett antal skärpningar av bestämmelserna om utvisning på grund av brott.

Utredningen föreslår bl.a. att det av den grundläggande utvisningsbestämmelsen ska framgå att utvisning ska ske – i stället för får ske – om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Om domstolen bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, föreslås att den ska besluta om utvisning även om utlänningen redan har meddelats ett beslut om utvisning av allmän domstol eller i administrativ ordning.

Utredningen föreslår vidare att utvisning ska kunna ske redan när påföljden som döms ut är strängare än böter, dvs. när brottet eller den samlade brottsligheten har ett straffmätningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum. Som skäl anförs bl.a. att det behövs bättre möjligheter till utvisning vid brottslighet som driver brottsutvecklingen i kriminella miljöer. Utredningen anför att de nuvarande kraven på återfallsrisk eller att brottet ska ha ett visst straffvärde eller vara av viss karaktär, i vissa fall utesluter utvisning trots att åtgärden framstår som befogad. Förslaget får till följd att brottets karaktär och risken för återfall i brott inte längre behövs som självständiga grunder för utvisning. Dessa omständigheter ska i stället beaktas vid avvägningen av skälen för och emot utvisning.

Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott har sedan länge innefattat materiella bestämmelser som medfört att den grundläggande ribban för utvisning varit hög – i vart fall relativt de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden. För att uppnå ett strängare utvisningsregelverk och möjliggöra fler beslut om utvisning föreslår utredningen att avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. På en övergripande nivå kan innebörden av dessa åtaganden sammanfattas på så sätt att det krävs en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall för att bedöma om ett beslut om utvisning är proportionerligt.

Om ett barn påverkas av utvisningsbeslutet ska detta särskilt beaktas, utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras.

Vid den intresseavvägning som ska göras vid bedömningen av om utvisning ska ske föreslår utredningen att brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet i större utsträckning än i dag ska tala för utvisning. Brottslighetens straffvärde och karaktär föreslås utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills dels på grund av sänkningen av straffvärdenivån för när utvisning kan ske, dels på grund av den generellt skarpare syn på brottslighet i förhållande till frågan om utvisning som manifesteras genom förslaget att utvisning ska, och inte bara får, ske om förutsättningarna är uppfyllda. Vidare ska återfallsrisken utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills och särskilt vid flagranta återfall. Den sammantagna intresseavvägningen bedöms i många fall utmynna i en skärpt bedömning av utvisningsfrågan.

Utredningen föreslår vidare att de kvalificerade kraven för utvisning av vissa utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort. I stället ska enligt förslagen en allsidig bedömning av skälen för och emot utvisning enligt den grundläggande utvisningsbestämmelsen ske även för denna grupp.

Det föreslås också en särskild bestämmelse om utvisning av alternativt skyddsbehövande. En utlännings statusförklaring som alternativt skyddsbehövande kan enligt gällande rätt inte återkallas om utlänningen begår ett brott som visserligen är utvisningsgrundande enligt de allmänna förutsättningarna, men som inte utgör ett grovt brott. I praktiken konstateras detta innebära att det många gånger finns hinder mot att verkställa ett sådant utvisningsbeslut. För att råda bot på detta föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse som innebär att en utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande ska utvisas endast om utlänningen har begått ett grovt brott, eller om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Utredningen föreslår vidare att den särskilda bestämmelsen om utvisning av EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren endast ska tillämpas om utlänningens vistelse är sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten.

Utredningen föreslår skärpningar av den nuvarande bestämmelsen om återreseförbud, som bedöms medföra att längre och fler varaktiga återreseförbud sannolikt kommer att bestämmas.

Utredningen föreslår också att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott. I stället föreslås Migrationsverket vid behov pröva frågan om hinder mot verkställighet i enlighet med nuvarande processordning enligt 12 kap. utlänningslagen. Det föreslås dessutom en skyldighet för åklagare att yrka om utvisning när brottet är utvisningsgrundande.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Åklagarens plikt att yrka utvisning föreslås tillämpas i ärenden där åtal väcks efter ikraftträdandet, även om brottsligheten begicks dessförinnan.

12.7.7 SOU 2025:66 En straffreform

I juli 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna samt föreslå ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem. I uppdraget ingick också att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk. Betänkandet En straffreform överlämnades den 5 juni 2025. Här redovisas de förslag som tar sikte på brottslighet som har samband med kriminella nätverk.

I betänkandet föreslås en straffskärpningsbestämmelse som är tillämplig på brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Bestämmelsen föreslås också vara tillämplig i annat fall, om brottet innefattat, eller skulle ha innefattat, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, och brottet inneburit, eller skulle ha inneburit, ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, eller en fara, som framkallats uppsåtligen, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Den nya bestämmelsen föreslås ersätta nuvarande 29 kap. 2 a § brottsbalken och 29 kap. 2 § 6 samma balk i den del som avser brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

I betänkandet bedöms det inte lämpligt att i straffskärpningsbestämmelsen införa en definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk. Detta särskilt med beaktande av den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk och utvecklingen med

allt fler löst sammansatta grupperingar. I stället anses att regleringen borde utgå från en bred innebörd av begreppet och att fokus borde ligga på de brottsliga gärningarna som sådana snarare än på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk.

Vidare föreslås att det vid bedömningen av straffvärdet ska sådana förhållanden som den nya straffskärpningsbestämmelsen tar sikte på, vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp, beaktas som synnerligen försvårande. Om bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet höjas med upp till det dubbla.

Det föreslås också att när ett tidsbestämt fängelsestraff döms ut med tillämpning av den nya straffskärpningsbestämmelsen ska det föreskrivna maximistraffet kunna höjas med det dubbla. Liksom hittills föreslås straffet dock inte få överstiga 18 år. Det föreslås införande av en ny paragraf som ska ersätta nuvarande 26 kap. 3 a § brottsbalken.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

12.7.8 Kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28)

Regeringen har i mars 2025 tillsatt en utredning som har i uppdrag att föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning. I direktiven uttrycker regeringen att den grova kriminaliteten är ett hot mot såväl enskilda som mot hela samhället. För att bryta de senaste årens utveckling där den organiserade brottsligheten tillåtits breda ut sig och tagit allt grövre former, krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt täcker alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till organiserad brottslighet. Regeringen uttalar vidare att ett införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en kriminell sammanslutning skulle kunna utgöra ytterligare en del i regeringens arbete mot den organiserade brottsligheten och kan få särskild betydelse i fall då det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning. Enligt direktiven kan det finnas gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till sammanslutningens förmåga att planera och begå allvarlig brottslighet eller genom att de legitimerar eller upprätthåller den kriminella sammanslutningen men som likväl inte träffas av nuvar-

ande eller föreslaget regelverk. En utvidgad kriminalisering skulle enligt direktiven kunna möjliggöra att fler personer med koppling till organiserad brottslighet åtalas och lagförs för brott och kan därmed bli en viktig åtgärd och utgöra ett led i brottsbekämpningen.

Regeringen påtalar särskilt i direktiven att 2023 års fri- och rättighetskommitté redovisat sitt uppdrag i januari 2025 och att tillsättningen av nu aktuell utredning sker för att undvika onödig fördröjning i lagstiftningsarbetet. Det aktuella uppdraget ska dock inte uppfattas som ett ställningstagande i förtid av det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté lämnat eller ett föregripande av den riksdagsbehandling som ett sådant förslag förutsätter. Av direktiven framgår vidare att för att åstadkomma en så ändamålsenlig reglering som möjligt bör det övervägas om en kriminalisering även bör omfatta den som inte deltar i men som på annat sätt har samröre med en kriminell sammanslutning. Uppdraget ska redovisas senast den 13 februari 2026.

12.8 Utgångspunkter för övervägandena

Bedömningar: Kriminella nätverk utgör ett hot mot det svenska samhället. 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.

Mot bakgrund av det omfattande lagstiftningsarbete som för närvarande pågår behöver våra överväganden anpassas och förhålla sig till kommande förslag. Våra överväganden vilar på antagandet att förslagen i SOU 2025:33, SOU 2025:16 och Ds 2024:23 i huvudsak kommer att genomföras.

Skälen för bedömningarna

Den organiserade brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem som hela tiden tar sig nya former. Inte minst alarmerande är det grova våld som de kriminella nätverken ägnar sig åt och som lett till stora ökningar av antalet skjutningar och sprängdåd. Även om både det totala antalet skjutningar och antalet dödsskjutningar sjunkit de

senaste två åren kvarstår en kraftig ökning av både dödligt och annat våld med skjutvapen sedan början av 2010-talet. Under 2024 konstaterades 44 fall av dödligt våld med skjutvapen, vilket kan jämföras med 17 sådana fall under 2011. Det högsta noterade antalet fall inträffade 2022, då antalet dödsskjutningar uppgick till 63. Det kraftigt ökande skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. Även förekomsten av sprängningar i landet har ökat kraftigt. (Se skr. 2023/24:67 s. 3.) Under 2024 anmäldes totalt 129 fullbordade sprängningar (se Polismyndighetens statistik över sprängningar [allmänfarlig ödeläggelse], 2024).

Våldet inom den organiserade brottsligheten är inte längre bara ett fenomen i konflikter mellan kriminella i landets större städer utan förekommer även i mellanstora och mindre städer. Dessutom har våldets karaktär förändrats över tid. Fler dåd är av ren avrättningskaraktär där det uppenbara syftet är att döda, inte skada, offret. Angreppen riktas inte längre bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Därutöver begås allt oftare 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 kände de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar risken att utomstående ska drabbas, vilket också inträffat vid åtskilliga tillfällen. (Se skr. 2023/ 24:67 s. 3.)

Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna är synnerligen allvarlig då den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Ytterst hotas enligt regeringen samhällets funktionssätt (se skr. 2023/24:67 s. 3). Forskning visar att en del av hotet består i att aktörer inom kriminella nätverk använder möjliggörare på insidan av en verksamhet för att t.ex. underlätta brottslighet, genomföra brott eller undgå och reducera straffrättsliga påföljder. Det rör sig om skilda yrkesgrupper såsom statliga eller kommunala tjänstemän, mäklare, banktjänstemän eller advokater som missbrukar sitt uppdrag (se skr. 2023/24:67 s. 30).

2023 års fri- och rättighetskommitté ansåg att de kriminella nätverken i stor utsträckning ägnar sig åt allvarlig brottslighet av systemhotande natur (se SOU 2025:2 s. 256). Vi delar kommitténs uppfattning att effekten av nätverkens utbredning i samhället i förlängningen

kan hota grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor samt mellan enskilda och stat. Som kommittén konstaterade är därför bekämpandet av den organiserade brottsligheten avgörande för att skydda det fria och öppna samhället. I likhet med kommittén anser vi att en särskilt oroande utveckling är att barn och ungdomar involveras i kriminella nätverk och utnyttjas för att t.ex. sälja narkotika, förvara pengar, vapen och narkotika samt för att utföra grova våldsbrott. Den kriminella verksamhet som begås av nätverken utgör sammantaget ett hot mot samhället med mycket allvarliga effekter.

Mot denna bakgrund måste en grundläggande målsättning vara att samhället så effektivt som möjligt ska kunna motverka den organiserade brottslighetens påverkan på hela samhället. Det är viktigt att lagstiftningen på bred front anpassas för att motverka den negativa utvecklingen. De senaste åren har bl.a. det straffrättsliga lagstiftningsarbetet haft stort fokus på nätverkskriminaliteten. Även andra åtgärder, såsom vistelseförbud och visitationszoner har införts i syfte att trycka tillbaka utvecklingen.

Det är rimligt att ifrågasätta om individer som inte är svenska medborgare och som bidrar till den organiserade brottsligheten ska få vistas i landet. Att kunna utvisa utlänningar som kan orsaka det svenska samhället allvarlig skada utgör en viktig skyddsmekanism för staten. Enligt vår mening finns det därför starka skäl som talar för att även utlänningslagstiftningen måste vara utformad för att motverka de kriminella nätverkens utbredning i samhället.

Mot bakgrund av det omfattande lagstiftningsarbete som för närvarande pågår och som beskrivs i avsnitt 12.7 behöver våra överväganden anpassas och förhålla sig till kommande förslag. Det gäller bl.a. Vandelsutredningens förslag i SOU 2025:33. Vår utgångspunkt är att förslagen i det betänkandet i huvudsak kommer att genomföras. Våra överväganden ska därför läsas utifrån detta antagande. Det gäller också förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). Övervägandena vilar även på antagandet att förslagen i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23) genomförs.

12.9 En särskild ärendekategori ska införas i utlänningslagen för aktuella utlänningar

Förslag: Det ska införas en ny ärendekategori i utlänningslagen som benämns *polisiära utlänningsärenden*. Ärendekategorin ska omfatta ärenden 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

- att en utlänning ska avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas resedokument,
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings 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 § ska vara ett polisiärt utlänningsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett polisiärt utlänningsärende. Detsamma ska gälla ett ärende hos Migrationsverket om prövning enligt 12 kap. 17 a–17 c eller 17 e §, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett polisiärt utlänningsärende.

Skälen för förslaget

Säkerhetspolisen har möjlighet att förorda en viss utgång i utlänningsärenden

För utlänningar som utgör ett säkerhetshot mot Sverige finns det i dag olika regelverk som kan tillämpas för att säkerställa att berörda myndigheter kan besluta om avlägsnande från landet och om olika kontroll- och tvångsåtgärder. Dels finns LSU, som tar sikte på de utlänningar som utgör de allra mest kvalificerade hoten mot Sverige, dels finns säkerhetsärenden i utlänningslagen (1 kap. 7 §). Säkerhetsärenden som hanteras enligt utlänningslagen omfattar i varierande grad olika säkerhetshot som utlänningen kan anses utgöra. Ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen kan således vara ett ärende rörande en utlänning som utgör ett mycket allvarligt hot mot Sverige men där Säkerhetspolisen gör bedömningen att LSU inte är aktuell att tillämpa. I andra fall kan det vara fråga om att det finns skäl att förhindra inresa. I sådana fall kan LSU, som enbart är inriktad på att möjliggöra utvisning av kvalificerade säkerhetshot, inte tillämpas. Det kan också vara fråga om ett ärende som rör ett betydligt mindre allvarligt hot. Kännetecknande för säkerhetsärenden enligt både LSU och utlänningslagen är att Säkerhetspolisen har möjlighet att förorda en viss utgång i frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige. Denna möjlighet kan, tillsammans med andra verktyg som Säkerhetspolisen har, innebära att myndigheten utifrån strategiska överväganden kan välja på vilket sätt myndigheten i varje enskilt fall ska agera mot allvarliga hot mot Sverige.

Utlänningar som genom sin koppling till kriminella nätverk utgör ett hot mot det svenska samhället faller utanför Säkerhetspolisens uppdrag och LSU:s tillämpningsområde. LSU är tillämplig endast på säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Det rör sig främst om ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Även om kriminella nätverk utgör ett allvarligt hot mot det svenska samhället kan det i de flesta fall inte hävdas att de personer som deltar i eller har samröre med nätverkens verksamhet utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet, så som detta uttryck brukar förstås (se avsnitt 10.3.1). Den brottslighet som kriminella sammanslutningar ägnar sig åt torde i dagsläget normalt inte begås med avsikt att t.ex. hota det demokratiska styrelseskicket, rättssäkerheten och tilliten mellan enskilda och stat, även om sådana systemhotande effekter i förläng-

ningen kan följa av brottsligheten. Vår bedömning är alltså att personer som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk inte enbart på den grunden kan sägas utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Annorlunda kan det naturligtvis förhålla sig om en utlänning som ingår i eller har samröre med ett kriminellt nätverk också agerar på ett sätt som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Ett exempel på ett sådant agerande kan vara de s.k. hybridhoten, där främmande stater kan komma att utnyttja individer i de kriminella nätverken som förbrukningsagenter för att åstadkomma oroligheter i Sverige och i omvärlden. Sådana ageranden från utlänningar som ingår i kriminella nätverk är, i den mån de bedöms vara författningshotande, en del av Säkerhetspolisens uppdrag. I sådana fall kan LSU komma att vara tillämplig (2 kap. 1 § 2 LSU).

Polismyndigheten bör ges liknande möjlighet att förorda en viss utgång i ett utlänningsärende

Frågan om en viss utlänning på grund av kopplingar till kriminella nätverk bör fråntas rätt att vistas i Sverige eller bör nekas en sådan rätt kan aktualiseras på flera olika sätt. Det kan t.ex. handla om ansökningar om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, förlängning av sådana tillstånd eller om ansökningar om ställning som varaktigt bosatt. Det kan också handla om bl.a. återkallelse av t.ex. uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt. Polismyndigheten har möjlighet att besluta om avvisning enligt 8 kap. 17 § UtlL och kan på så sätt säkerställa att en utlänning med t.ex. koppling till kriminella nätverk avlägsnas från landet, förutsatt att det föreligger en grund för ett avvisningsbeslut (se vidare om detta i avsnitt 12.10). Ett beslut om avvisning får dock inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § UtlL).

Polismyndigheten är den myndighet som har ojämförligt störst kännedom om de individer som på grund av sin koppling till kriminella nätverk allvarligt utgör ett hot mot det svenska samhället. I dagsläget saknar dock Polismyndigheten en formell möjlighet att hos Migrationsverket initiera ett utlänningsärende. Polismyndigheten har visserligen möjlighet att i ett utlänningsärende lämna upplysningar till Migrationsverket om att en viss person inte bör ha rätt att vistas i landet. Myndigheten har dock inte ställning som part och har varken

insyn i eller möjlighet att förorda en viss utgång i ärendet. Ett utlänningsärende som rör en utlänning med kopplingar till kriminella nätverk kommer med dagens regler att hanteras som ett vanligt utlänningsärende utan några skyndsamhetskrav eller andra krav på handläggningen hos Migrationsverket när det gäller till exempel graden av informationssäkerhet.

Polismyndigheten har till utredningen anfört att möjligheten att avvisa en utlänning är ett effektivt verktyg när möjligheten kan användas men att tillämpningen av bestämmelserna om avvisning ofta kräver att utlänningen stoppas i en gränskontroll. Myndigheten kan inte besluta om avvisning av utlänningar som ingår i kriminella nätverk och som har befunnit sig i Sverige under en längre tid. Polismyndigheten har vidare anfört att det är en betydande nackdel att myndigheten inte har en formaliserad möjlighet att hos Migrationsverket initiera ett ärende om avlägsnande av utlänningar med gängkriminella kopplingar eller att förorda en viss utgång i ärenden som rör sådana utlänningar. Enligt Polismyndigheten hade det varit en stor fördel om myndigheten hade haft möjligheter att förorda en viss utgång i ett ärende av det nu aktuella slaget och ge myndigheten en möjlighet att inta en roll som motsvarar den som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden, och att ha ställning som part i ärendet.

Mot bakgrund av det allvarliga hot mot samhället som de kriminella nätverkens utbredning utgör delar vi Polismyndighetens uppfattning att myndighetens roll i utlänningsärenden bör stärkas. En tydligare möjlighet att agera för att vissa utlänningar inte ska få vistas i Sverige skulle ge Polismyndigheten ytterligare verktyg för att på ett effektivt sätt bedriva sitt uppdrag att bekämpa de kriminella nätverken. Genom att utöka Polismyndighetens möjligheter i form av en formaliserad initiativrätt i ett utlänningsärende och en möjlighet att förorda en viss utgång i pågående ärenden skulle man säkerställa att myndigheten i sitt underrättelsearbete kan göra överväganden om vilka åtgärder som lämpligast bör vidtas mot individer som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. Syftet skulle däremot inte vara att skapa ett alternativ till förundersökning och åtal i de fall förutsättningar finns för det. Det är alltså inte fråga om något undantag från förundersöknings- och åtalsplikten om det finns tillräckliga skäl att anta att den misstänkte har begått ett visst brott (23 kap. 1 § och 20 kap. 6 § rättegångsbalken). Möjligheten för Polismyndigheten att förorda att en viss utlänning ska utvisas mot bakgrund av utlän-

ningens koppling till brottslig verksamhet som utövas i organiserad form skulle alltså främst komma i fråga inom ramen för Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

En möjlighet för Polismyndigheten att förorda en viss utgång i ett utlänningsärende, och att ha ställning som part, skulle alltså syfta till att ge myndigheten en möjlighet att på ett bättre sätt än i dag kunna göra avvägningar mellan värdet av ytterligare underrättelseinhämtning och att utlänningen så snart som möjligt avlägsnas från Sverige. Om myndighetens bedömning är att det överordnade intresset är att utlänningen snarast möjligt avlägsnas från Sverige bör myndigheten på ett bättre sätt än i dag kunna verka för det. I andra fall kan bedömningen vara att man i första hand bör verka för att personen ska kunna lagföras i Sverige. Brottsligheten är i dag global och kan många gånger utövas på distans. Det finns många exempel på att de personer som leder verksamheten i ett kriminellt nätverk använder digitala kommunikationsmedel för att styra verksamheten och anlita andra för att utföra våldsdåd och andra kriminella handlingar. Inget hindrar att detta sker från utlandet. Det sagda innebär att utvisning inte alltid utgör det mest effektiva sättet att förhindra brottslighet i Sverige. Det kan tvärtom i det enskilda fallet vara så att det är mer effektivt att hålla personen under övervakning med de medel som är tillåtna inom ramen för underrättelseverksamhet och att så småningom försöka lagföra personen för brott. Vilken åtgärd som är mest lämplig och effektiv måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Sådana strategiska överväganden kan endast Polismyndigheten göra.

Vår sammantagna bedömning utifrån det anförda är att det finns starka skäl som talar för att Polismyndigheten ska ges tydligare möjlighet att initiera ett utlänningsärende eller förorda en viss utgång i ett öppet ärende hos Migrationsverket beträffande utlänningar som har koppling till kriminella nätverk. En liknande möjlighet finns redan för Säkerhetspolisen i vissa fall och den ordning som gäller för sådana ärenden, dvs. säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, synes fungera väl. Några principiella eller andra hinder för att Polismyndigheten ges en motsvarande möjlighet bedömer vi inte föreligga. Vi anser därför att en sådan ordning bör införas.

Polismyndighetens rätt att initiera eller förorda en viss utgång i ett utlänningsärende bör inte regleras i LSU

Ett sätt att reglera Polismyndighetens möjlighet att initiera ett utlänningsärende eller att förorda en viss utgång i ett sådant ärende skulle kunna vara att föra in nya bestämmelser i LSU. Starka skäl talar dock mot en sådan lösning. LSU utgör en särreglering som är anpassad för att på ett effektivt sätt hantera de allra mest kvalificerade hoten mot Sverige. Det framgår bl.a. genom nuvarande ansvarsfördelning i lagen där det är Säkerhetspolisen som är behörig myndighet att ansöka om utvisning. En sådan ordning utgår från Säkerhetspolisens uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (3 § polislagen [1984:387]). Det framgår vidare av regleringens speciella utformning där det bl.a. finns särskilda inskränkningar i rätten till partsinsyn och en särskild instansordning där regeringen, såsom ytterst ansvarig för Sveriges säkerhet, är slutinstans. Som kommer att utvecklas i avsnitt 12.13 anser vi inte att det finns grund för särskilda inskränkningar av rätten till partsinsyn i de nu aktuella ärendena. Vi kan inte heller se att det finns någon anledning att de nu aktuella ärendena vare sig till följd av sin karaktär eller den sekretess som omgärdar dem ska följa LSU:s speciella instansordning. Slutligen bör det framhållas att LSU är en utvisningslagstiftning, medan förslaget om en särskild ärendekategori tar sikte även på andra frågor som rör utlänningens rätt att vistas i Sverige. Det skulle alltså krävas en betydande specialreglering.

Ett alternativ skulle möjligen kunna vara att Polismyndigheten ges en möjlighet att anmäla ärenden till Säkerhetspolisen beträffande utlänningar med koppling till kriminella nätverk och att Säkerhetspolisen sedan driver ärendena enligt LSU. Även detta skulle förutsätta en betydande särreglering, av de skäl som anförts i det föregående. Vidare framstår det inte som en resurseffektiv användning av myndigheternas medel och kompetens om Polismyndigheten skulle behöva anmäla samtliga fall där myndigheten har kännedom om en utlänning som ingår i eller har samröre med ett kriminellt nätverk till Säkerhetspolisen. Ett annat starkt skäl mot en sådan ordning är att det inte ligger inom ramen för Säkerhetspolisens uppdrag att driva ärenden som inte rör terrorism eller Sveriges säkerhet. Om uppgiften lades på Säkerhetspolisen skulle det alltså förutsätta att myndighetens

uppdrag utvidgas. Några sakliga skäl för en sådan utvidgning kan vi inte se. Tvärtom talar starka skäl för att man upprätthåller gränsdragningen mellan Säkerhetspolisens och Polismyndighetens ansvarsområden. Det kan tilläggas att hanteringen av LSU-ärenden är komplex och resurskrävande. Det förefaller även därför olämpligt om Säkerhetspolisen med sin förhållandevis begränsade storlek skulle behöva hantera även nu aktuella individer.

Sammanfattningsvis skiljer sig ärenden som rör utlänningar med koppling till kriminella nätverk på avgörande punkter från de kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Det skulle krävas en betydande särreglering för att föra in bestämmelserna i LSU, och det hade på ett väsentligt sätt rubbat lagens tillämpningsområde. Vår bedömning är därför att bestämmelser som ger Polismyndigheten en formaliserad möjlighet att initiera ett eller förorda en viss utgång i ett utlänningsärende inte bör föras in i LSU.

Polismyndighetens rätt att initiera eller förorda en viss utgång i ett utlänningsärende bör inte hanteras inom ramen för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Det kan vidare övervägas om den nu aktuella kategorin utlänningar skulle kunna hanteras inom ramen för de vanliga säkerhetsärenden som är reglerade i 1 kap. 7 § UtlL. I dessa ärenden är det dock Säkerhetspolisen som är remissinstans till Migrationsverket. Säkerhetspolisens uppdrag som Sveriges nationella säkerhetstjänst innebär att myndigheten ska skydda landets säkerhet mot säkerhetshotande verksamhet som bedrivs inom landets gränser. Sådan säkerhetshotande verksamhet utgör ofta ett brott, till exempel spionerі, sabotage eller terroristbrott eller ett förstadium till ett sådant brott. Bekämpningen av grov organiserad brottslighet som inte rör Sveriges säkerhet eller terrorism ligger i stället på Polismyndigheten. Den ordning som gäller för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är därför inte lämplig i de nu aktuella fallen.

Det bör i stället införas en särskild ärendekategori

Med hänsyn till det som anförts i det föregående är vår bedömning att den mest ändamålsenliga och effektiva ordningen är att införa en särskild ärendekategori i utlänningslagen där Polismyndigheten ges i huvudsak motsvarande möjligheter som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden enligt samma lag. Från ett tillämparperspektiv är det en fördel om bestämmelser om rätten att vistas i Sverige samlas i så få lagar som möjligt. Att vissa säkerhetsärenden reglerats särskilt i LSU hänger samman med att de i så hög grad skiljer sig från det som annars gäller, inte minst när det gäller besluts- och instansordningen. Vi bedömer att nu föreslagna reglering i hög grad bör likna den som gäller i de säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, med den skillnaden att Polismyndigheten bör ha en roll som till stor del motsvarar den roll Säkerhetspolisen har i sådana ärenden.

Sammantaget är det vår bedömning att det i utlänningslagen bör införas en särskild ärendekategori som ger Polismyndigheten möjlighet att, i likhet med vad Säkerhetspolisen kan göra i säkerhetsärenden, förorda att en utlänning t.ex. ska utvisas eller att ett uppehållstillstånd ska återkallas i de fall en utlänning har koppling till ett kriminellt nätverk.

I likhet med vad som gäller i fråga om säkerhetsärendena bör den nya ärendekategorin ges en särskild benämning. Det är inte alldeles självklart hur ärendena lämpligen bör benämnas. Som framgått tidigare handlar det inte om ärenden där Sveriges säkerhet är aktuell. I stället handlar det oftast om allmän ordning. Vi har stannat för att föreslå benämningen *polisiära utlänningsärenden*.

Definitionen av ett säkerhetsärende finns i 1 kap. 7 § UtlL. Vår bedömning är att bestämmelsen med en definition av ett polisiärt utlänningsärende bör placeras direkt efter denna och därför benämnas 7 a §. Vi är medvetna om att det i Vandelsutredningens betänkande (SOU 2025:33) lämnats förslag om att införa en ny bestämmelse i 1 kap. 7 a § UtlL som definierar hur begreppet vandel ska förstås. Säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL och vår ärendekategori polisiära utlänningsärenden har flera likheter och ska enligt våra förslag i stora delar handläggas på liknande sätt. Det framstår därför som naturligt att vårt förslag följer 1 kap. 7 § UtlL och att vandelbestämmelsen ges en annan placering.

Hur ska ärendekategorin definieras?

Nästa fråga är hur den nya ärendekategorin ska definieras och avgränsas. Det följer av vårt uppdrag att det ska handla om utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. Det är också beträffande denna kategori personer som Polismyndigheten har angett att det finns ett behov av en särskild ärendekategori där myndigheten ges en mer aktiv roll. Kriminella nätverk har dock varierande strukturer och sammansättningarna kan se mycket olika ut. Som framgått i avsnitt 12.5.1 saknas det en vedertagen definition av såväl begreppet organiserad brottslighet som kriminellt nätverk i svensk lagstiftning. Det är inte lämpligt att i detta sammanhang försöka skapa en sådan legaldefinition. Avgränsningen bör därför i stället luta sig mot redan definierade begrepp.

Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Med brottslighet som utövats i organiserad form menas i det sammanhanget brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. (Se prop. 2009/10:147 s. 43.) Uttrycket brottslighet som har utövats i organiserad form har, med förebild i straffskärpningsbestämmelsen, använts även i bestämmelserna om när det samlade straffvärdet av flera brott får läggas till grund för användning av hemliga tvångsmedel (se t.ex. 27 kap. 18 a § första stycket 22 rättegångsbalken). Nackdelen med att fullt ut använda 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som förebild är att bestämmelsen är bakåtblickande och syftar till ett begånget brott. Eftersom det underlag som Polismyndigheten i huvudsak kommer använda i ett polisiärt utlänningsärende är underrättelseinformation lämpar sig en beskrivning som hänför sig till ett konkret brott mindre väl. Det kan även noteras att det i betänkandet En straffreform föreslås att bestämmelsen ska ersättas med en annan straffskärpningsbestämmelse, se avsnitt 12.7.7.

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) avgränsas användningsområdet för

tvångsmedel enligt 1 § andra stycket och 1 a § till att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet av visst allvarligt slag. Med uttrycket brottslig verksamhet markeras i lagen att det, i motsats till det som gäller vid förundersökning, inte behöver vara fråga om ett visst konkretiserat brott. Vidare ska det enligt 1 a § krävas att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Termen främjande är i preventivlagen avsett att ha samma betydelse som enligt brottsbalken. Avsikten är dock inte att de brottsbekämpande myndigheterna i ärenden enligt preventivlagen ska behöva konkretisera exakt vilken eller vilka åtgärder som den aktuella personen kan befaras vidta. Den bedömning som ska göras tar snarare sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande än att bedöma vad ett sådant främjande kan tänkas bestå i. (Se Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237 s. 196.)

Vårt uppdrag handlar om utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. Avgränsningen av den nya ärendekategorin bör därför kopplas till brottslig verksamhet som utövas i en grupp eller organisation, och dessutom i organiserad form. Vidare bör det handla om fall där utlänningen deltar eller på något sätt främjar verksamheten i organisationen eller gruppen. Vi har övervägt om man kan använda ett bredare begrepp, såsom att utlänningen ”har koppling” till brottslig verksamhet av angivet slag. Bedömningen är dock att en sådan definition brister i tydlighet och kan leda till att även lösa kopplingar, såsom släktskap med gängkriminella personer, åberopas. För att den nya ärendekategorin ska bli aktuell bör det därför enligt vår mening krävas att Polismyndigheten i ärendet gör gällande att utlänningen deltar i eller främjar verksamheten i en organisation eller grupp i vilken brottslig verksamhet i organiserad form utövas. I preventivlagen uppställs krav på den riskbedömning som ska göras beträffande såväl den brottsliga verksamheten inom en organisation eller grupp som beträffande individen. Vår bedömning är att något motsvarande krav inte är nödvändigt när det gäller att definiera och avgränsa vilka utlänningar som kan tänkas omfattas av ärendekategorin polisiära utlänningsärenden. Det bör i stället vara tillräckligt att 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 i ett utlänningsärende.

En sådan avgränsning kan, vid en första anblick, framstå som alltför vag och dessutom alltför vid. Ett ärendes indelning i den särskilda ärendekategorin är dock inte avsedd att utgöra en särskild grund för t.ex. återkallelse av ett uppehållstillstånd eller utvisning. Avsikten är i stället att de materiella bestämmelserna om utvisning eller återkallelse (se vidare avsnitt 12.10) i utlänningslagen fortfarande måste vara tillämpliga för att Migrationsverket ska kunna besluta om utvisning eller återkallelse av tillstånd. Möjligheten för Polismyndigheten att initiera eller förorda en viss utgång i ett utlänningsärende på grund av att utlänningen deltar i eller främjar verksamhet inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form handlar i stället enbart om att ge Polismyndigheten bättre möjligheter att aktivt verka för att personer med kopplingar till kriminella nätverk fråntas eller inte ges rätt att vistas i Sverige, i de fall myndigheten bedömer att detta är bäst från ett brottsbekämpande perspektiv. Det handlar också om att vissa särskilda regler bör gälla för handläggningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna, vilket utvecklas i avsnitt 12.11.1–12.11.2 samt 12.12.1-12.12.3. Detta motsvarar vad som gäller för säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL där Säkerhetspolisen förordar en viss utgång. Inte heller i sådana ärenden föreskrivs något särskilt kvalifikationskrav för att ärendet ska handläggas som ett säkerhetsärende, utan där gäller endast att det är fråga om ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång.

Vårt förslag innebär att det blir upp till Polismyndigheten att göra en bedömning om det finns skäl att initiera ett ärende hos Migrationsverket eller att förorda en viss utgång i ett pågående ärende. Utlänningarna kan själva aktivt delta i den organiserade brottsliga verksamheten eller genom sitt agerande som exempelvis finansiär eller rekryterare främja verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. De kan utgöra allvarliga hot mot det svenska samhället, exempelvis genom att vara högt uppsatta strategiska aktörer som anstiftar grova våldsbrott och rekryterar barn men vår föreslagna avgränsning innefattar också individer som utgör ett mindre allvarligt hot. På samma sätt som gäller för säkerhetsärenden kommer det hot som individen innebär att variera.

Det bör framhållas att ställningstagandena i det föregående bygger på nuläget och gällande rätt. Parallellt med vårt arbete utreds

frågan om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28, se avsnitt 12.7.8). Den utredningen kan komma att föreslå definitioner och avgränsningar som påverkar det praktiska tillämpningsområdet för polisiära utlänningsärenden. Det kan därför finnas anledning att i samband med beredningen av våra förslag och de kommande förslagen från utredningen om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar analysera hur förslagen samspelar och om det behövs några anpassningar av förslagen för att åstadkomma ett lämpligt tillämpningsområde i praktiken.

12.10 Behovet av nya avvisnings-, utvisnings- eller återkallelseregler

Bedömning: Nuvarande och föreslagna bestämmelser om utvisning eller avvisning och återkallelse av tillstånd i utlänningslagen ger sammantaget tillräckliga möjligheter att från Sverige avlägsna utlänningar 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.

Skälen för bedömningen

Frågan

I det föregående avsnittet har vi föreslagit en särskild ärendekategori för handläggning av utlänningsärenden där Polismyndigheten förordar en viss utgång av skäl som rör en utlännings deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. Förslaget innebär att Polismyndigheten får en betydligt större möjlighet att verka för att sådana personer fråntas eller inte ges rätt att vistas i Sverige. Förslagen innebär vidare att ärendena ska handläggas skyndsamt (se avsnitt 12.11.1) och att myndigheter och domstolar kan anpassa sin informationshantering och sina rutiner till ärendenas särskilda karaktär. Frågan är om det även behövs skärpta regler om utlänningars rätt att vistas i Sverige för att man effektivt ska kunna se till att per-

soner som har kopplingar till organiserad brottslighet kan avlägsnas från landet.

Nuvarande och föreslagna bestämmelser ger goda möjligheter att utvisa utlänningar som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk och som inte är skyddsbehövande

Enbart svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. En utlännings rätt att vistas i landet beror på det tillstånd eller den status som utlänningen har. För att kunna utvisa en utlänning krävs att det finns en utvisningsgrund eller att utlänningens tillstånd kan återkallas alternativt att det finns grund för att återkalla utlänningens statusförklaring. Detta gäller även utlänningar som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk och även för utlänningar som ingår i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL.

För utlänningar som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk och som är EES-medborgare, eller för deras familjemedlemmar, och som befinner sig här med uppehållsrätt gäller redan i dag att de kan avvisas eller utvisas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 11–14 §§ UtlL). Det innebär att Polismyndigheten under vissa förutsättningar kan besluta om avvisning (8 kap. 17 § UtlL) samt att Migrationsverket har befogenhet att fatta beslut om avvisning eller utvisning. Under våren 2025 har tre ärenden prövats där Polismyndigheten fattat beslut om avvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet beträffande individer som ansågs vara medlemmar i ett kriminellt MC-gäng. För var och en av utlänningarna fattades det också beslut om ett återreseförbud om åtta år. Besluten har fastställts av Migrationsdomstolen och också vunnit laga kraft (se Förvaltningsrätten i Stockholm, domar meddelade 2025-04-16 och 2025-05-06, mål nr UM 4427-25 och UM 4267-25 samt Förvaltningsrätten i Göteborg, dom meddelad 2025-05-05, mål nr UM 5732-25). Migrationsdomstolen i Stockholm uttalade i det ena målet (UM 4267-25) bl.a. att det av EU-domstolens praxis framgår att inom ramen för en persons eget uppförande får det beaktas att denne tillhör en rörelse eller en organisation vars verksamhet av den aktuella medlemsstaten betraktas som en fara för samhället. Det gäller även om ingen begränsning ålagts denna stats egna medborgare som önskar utöva liknande verksamhet inom samma rörelser eller organisationer. Vidare krävs inte heller att en EES-stat förbjuder en organisation och medlemskap

däri innan den kan neka en EES-medborgare som är medlem av organisationen inresa. Migrationsdomstolen i Göteborg uttalade å sin sida att det fanns grund att tro att utlänningen, genom sin uppsatta position i MC-gänget, skulle kunna medverka till och ha direkt avgörande påverkan på och inflytande över planering av kommande kriminell verksamhet i Sverige och att han därför utgjorde ett verkligt, faktiskt och allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen.

Ovanstående visar att det redan i dag är möjligt att med hänsyn till allmän ordning och säkerhet utvisa eller avvisa EES-medlemmar eller deras familjemedlemmar som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk så länge de vid en individuell bedömning anses utgöra ett verkligt, faktiskt och allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen. Det krävs då inte att personen är dömd för brott.

För tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige med uppehållstillstånd gäller att de har rätt att vistas i landet så länge de har tillstånd att göra det. För att utvisa dem enligt 8 kap. 6 § UtlL krävs därmed att deras uppehållstillstånd först kan återkallas. I dagsläget utgör inte hot mot allmän ordning eller säkerhet en särskild återkallelsegrund i utlänningslagen vilket kan förefalla inkonsekvent mot bakgrund av vad som gäller för EES-medborgare. Denna lucka i lagstiftningen omhändertas dock i allt väsentligt genom Vandelsutredningens förslag. I betänkandet lämnas förslag på flera åtgärder som tar sikte på att utöka möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd, bl.a. med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Utredningen föreslår t.ex. att ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska återkallas om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma föreslås gälla för utlänningens anhöriga. Vidare föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i utlänningslagen som fastslår att uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. I 5 kap. 3 § UtlL regleras uppehållstillstånd på grund av anknytning som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet (Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening).

Det finns därutöver redan i dag möjligheter att återkalla andra uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, se t.ex. 5 b kap., 6 a kap. och 6 b kap. UtlL.

Vidare föreslår Vandelsutredningen att det införs en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som beviljats på nationella fakultativa grunder om det kommer fram att utlänningen brister i sin vandel. Det kan t.ex. röra sig om uppehållstillstånd som beviljats på grund av arbete eller anknytning (5 kap. 3 a § och 6 kap. 2 § UtlL). Att en utlänning ingår i ett kriminellt nätverk och anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet kommer kunna vägas in denna vandelsbedömning och ligga till grund för att uppehållstillståndet återkallas.

När det gäller möjligheten att utvisa utlänningar som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk, som befinner sig här som EES-medborgare eller som tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd, är det genom ovanstående bestämmelser i utlänningslagen eller genom de förslag som Vandelsutredningen lämnat möjligt att besluta om återkallelse av uppehållstillstånd och därmed utvisning. Något behov av särskilda utvisningsbestämmelser för dessa personkategorier finns därför inte.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan sällan utvisas på grund av samröre med kriminella organisationer

Sverige har tillsammans med flera andra stater anslutit sig till 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) samt 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (New York-protokollet). Det EU-rättsliga samarbetet som berör asyl- och migrationsfrågor är omfattande och påbörjades i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999. Medlemsstaterna är bundna av miniminivån i rättsakterna men det är upp till varje medlemsstat att avgöra om man vill införa mer förmånliga regler. Praxis kring vad som gäller för flyktingärenden är omfattande. I äldre förarbeten har det uttalats att det är viktigt att internationellt söka nå fram till en enhetlig och vid tillämpning av flyktingkonventionens skyddsbestämmelser samt att Sverige inte i någon riktning bör tolka konventionen på ett sätt som avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder (se Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, prop. 1996/97:25 s. 96 och 97).

För utlänningar som har flyktingstatus eller har status som alternativt skyddsbehövande i Sverige gäller andra regler. De har genom sin statusförklaring tillerkänts en rätt att stanna i Sverige (se t.ex. 8 a kap. 4 § UtlL). För att återkalla statusen för en flykting eller en

alternativt skyddsbehövande av skäl hänförliga till brottslighet eller säkerhetshot krävs att någon av uteslutandegrunderna i 4 kap. 2 b eller 2 c §§ UtlL är uppfyllda. Av 4 kap. 3 § UtlL följer att en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i kapitlets första bestämmelse och inte är att anse som utesluten enligt 2 b §. I samma bestämmelse fastslås att flyktingstatusförklaring får vägras om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige eller det finns anledning att anta att han eller hon bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

När det gäller uteslutandegrunden för flyktingar krävs att det finns synnerlig anledning att anta att flyktingen gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, ett grovt ickepolitiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit eller vissa handlingar som strider mot FN:s syften och grundsatser. Regeringen har uttalat att bestämmelsen måste tolkas restriktivt mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som kan följa av ett uteslutande. Det ska föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan anta att utlänningen har begått någon av gärningarna (se Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, prop. 2009/10:31 s. 261). Uteslutandegrunden för alternativt skyddsbehövande fastslår i stället att den gäller om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till vissa av de brott som räknas upp i 2 b §, har gjort sig skyldig till ett grovt brott eller utgör en fara för rikets säkerhet. Bestämmelsen motsvarar artikel 17.1 i skyddsgrundsdirektivet.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § UtlL rätt till uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller om flyktingen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Bestämmelserna om undantag från rätt till flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd härstammar från artiklarna 14.4 och 14.5 samt

21.2 och 21.3 i första skyddsgrundsdirektivet. Syftet med bestämmelserna är att skydda den medlemsstats intressen där flyktingen vistas (se MIG 2020:11). Uteslutandeklausulerna i fråga om flyktingar anges i artikel 12.2 i skyddsgrundsdirektivet.

Det är olika kriterier för uteslutande från skydd och för att avgöra om en person utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet. Eftersom begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet innefattar även lindrigare brott än de som kan medföra uteslutande innebär det att begreppet är vidare än vad uteslutandegrunderna är.

Av det anförda framgår att det krävs mycket för att utesluta en utlänning från flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Eftersom flyktingar och andra skyddsbehövande har ett särskilt starkt skydd förefaller det som proportionerligt att det också ska krävas att medlemsstaten har ett mycket starkt intresse av att skydda sig mot individen för att få lov att utesluta denna från skydd eller vägra uppehållstillstånd eller status som flykting. Ett sådant intresse som regleras i utlänningslagen är att flyktingen anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Som framgått av avsnitt 10.3.1 har regeringen uttalat att hot mot Sveriges säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende och tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. De kriminella nätverkens utbredning har en allvarlig påverkan på det svenska samhället. Även om den samlade effekten av de kriminella nätverkens brottslighet är mycket allvarlig torde det dock i vanliga fall sällan kunna hävdas att den enskilda individens aktiviteter medför ett hot mot Sveriges säkerhet.

Som en följd av våra internationella åtaganden samt det EU-rättsliga samarbetet kommer utlänningar som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande och som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk inte att kunna utvisas så länge de inte kan anses uppfylla några av kraven i 4 kap. 2 b–c §§, 3 § andra stycket eller 5 kap. 1 § UtlL.

Sammanfattande slutsatser

Sammantaget bedömer vi att det inte finns något behov av särskilda bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd eller utvisning för utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. De luckor som finns i fråga om möjlighet till återkallelse av uppehålls-

tillstånd kommer i allt väsentligt att tas om hand om Vandelsutredningens förslag genomförs. Någon anledning att, utöver de breda bestämmelser som Vandelsutredningen föreslår, dessutom föreslå bestämmelser med ett snävare tillämpningsområde finns inte. Uppdraget i den delen bedöms således omhändertaget genom Vandelsutredningens förslag.

När det gäller flyktingar och alternativt skyddsbehövande beror möjligheten till utvisning på om det finns grund för att utesluta utlänningen från denna status, eller vägra denne flyktingstatusförklaring. Sveriges internationella åtaganden innebär att det inte finns förutsättningar för utökade möjligheter att utesluta eller vägra den nu aktuella kategorin utlänningar från sådan status.

Slutsatsen att det inte finns ett behov av – och i vissa fall inte förutsättningar för – skärpta bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i Sverige utesluter inte att det kan finnas ett behov av utökade kontroll- och tvångsåtgärder. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 12.15 och 12.16.

Utöver vad som anförts bör det avslutningsvis lyftas fram att regeringen i mars 2025 har gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Även om det i skrivande stund inte går att uttala sig om hur en sådan straffrättslig reglering kommer att se ut kan det hållas för sannolikt att det kommer lämnas förslag som innebär att en hel del av de utlänningar som i och för sig kan träffas av våra förslag om en särskild ärendekategori i stället kommer att kunna utvisas med stöd av bestämmelserna om utvisning på grund av brott.

12.11 Förfarandet hos Migrationsverket

12.11.1 Skyndsamhetskrav

Förslag: Ett polisiärt utlänningsärende ska handläggas skyndsamt.

Skälen för förslaget

Enligt 1 kap. 13 § UtlL ska säkerhetsärenden handläggas skyndsamt. Vår bedömning är att ett sådant krav bör gälla även för polisiära utlänningsärenden. Eftersom utlänningen av Polismyndigheten har bedömts utgöra ett hot mot det svenska samhället och därför så snart som möjligt bör avlägsnas om han eller hon vistas här, bör regleringen underlätta att man minimerar tiden som utlänningen befinner sig i landet. Om ett ärende hanteras skyndsamt kan det vidare antas underlätta verkställigheten av ett beslut om avlägsnande.

I enlighet med vad som gäller i fråga om säkerhetsärenden bör kravet på skyndsamhet gälla såväl för förvaltningsmyndigheter och domstolar som prövar överklaganden (se Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, prop. 2004/05:170 s. 269). Skyndsamhetskravet bör även gälla i fråga om verkställigheten.

12.11.2 Migrationsverkets omprövningsskyldighet

Förslag: I ett polisiärt utlänningsärende ska 38 § förvaltningslagen (2017:900) tillämpas i stället för vad som föreskrivs i 13 kap. 13 § första stycket UtlL.

Skälen för förslaget

Enligt 38 § förvaltningslagen gäller att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Migrationsverket har i förhållande till vad som gäller i 38 § förvaltningslagen en något utvidgad skyldighet att ompröva beslut och måste ompröva om verket finner att ett beslut som det meddelat som första instans på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning är oriktigt under förutsättning att det inte blir till nackdel för utlänningen (13 kap. 13 § första stycket UtlL). Som skäl för Migrationsverkets något utökade skyldighet att ompröva sina egna beslut har regeringen anfört

att det är angeläget att migrationsdomstolarna i möjligaste mån inte belastas med ärenden som inte måste prövas av domstol och att fler människor kan få snabba besked om myndighetens egen omprövningsskyldighet utökas (se prop. 2004/05:170 s. 159).

I säkerhetsärenden tillämpas inte den utökade omprövningsskyldigheten. I stället gäller då 38 § förvaltningslagen (13 kap. 13 § andra stycket UtlL). När det gäller säkerhetsärenden eller polisiära utlänningsärenden rör det sig om ärenden där Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten förordat en viss utgång. Ett polisiärt utlänningsärende kommer också i högre utsträckning än vanliga utlänningsärenden innehålla känsliga uppgifter och innefatta fler komplexa frågeställningar. Det är därför en lämplig ordning att de, liksom vad gäller för säkerhetsärenden, undantas från Migrationsverkets utökade omprövningsskyldighet och i stället omfattas av bestämmelsen i 38 § förvaltningslagen.

12.11.3 Informationsutbytet mellan Polismyndigheten och Migrationsverket

Bedömning: I andra sammanhang föreslagna förslag till lagändringar kommer, om de genomförs, att tillsammans med redan befintliga regler tillgodose myndigheternas behov av informationsutbyte.

Skälen för bedömningen

För att de föreslagna bestämmelserna ska kunna tillämpas på utlänningar som har en koppling till kriminella nätverk krävs att såväl Migrationsverket som Polismyndigheten har tillgång till relevant och korrekt information. Myndigheterna behöver därför utbyta information med varandra. I alla sammanhang med informationsutbyte mellan myndigheter måste samhällets intresse av utbytet ställas mot individens rätt till sin personliga integritet.

I Sverige finns generella bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s

dataskyddsförordning. Det finns även andra författningar som kompletterar EU:s dataskyddsförordning inom olika områden, t.ex. så kallade registerförfattningar som innehåller särskilda regler om personuppgiftsbehandling för framför allt myndigheter. För hanteringen av personuppgifter i migrationsärenden hos Migrationsverket och Polismyndigheten gäller utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30). Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt kan också vara en del av skyddet för personuppgifter. Det finns alltså en samverkan mellan sådana bestämmelser och dataskyddsbestämmelserna (se Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden, prop. 2024/25:195 s. 32 och 33).

Den 1 april 2025 trädde lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i kraft. Lagen innebär att alla myndigheter är skyldiga att på begäran av en brottsbekämpande myndighet lämna en fysisk persons kontaktuppgifter om det behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Vidare ska kommuner och regioner samt en rad statliga myndigheter, däribland Migrationsverket, såväl på begäran som på eget initiativ lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

I propositionen Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse (prop. 2024/25:180) föreslås att en ny paragraf – 15 a § – ska införas i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt förslaget ska sekretess inte hindra att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan, bl.a. om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, att utreda brott eller att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler. Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 december 2025. I förhållande till våra förslag kan det framlagda lagförslaget dock komma att få en begränsad effekt eftersom det endast rör sekretess enligt 21–40 kap. offentlighets- och sekretesslagen. De förslag som lämnades slutbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45) är under beredning inom Regeringskansliet.

Vandelsutredningen hade i uppgift att kartlägga det behov Migrationsverket och Polismyndigheten har av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer samt föreslå ändringar som ger myndigheterna ökad tillgång till rele-

vanta uppgifter i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. När det gäller Migrationsverkets behov av information från Polismyndigheten uttalas i betänkandet att det föreligger svårigheter när det gäller användningen av viss sekretessbelagd information från Polismyndigheten. Orsaken är att när Polismyndigheten delar underrättelseinformation med Migrationsverket kan verket inte tillföra den informationen till ett visst ärende eftersom den då kan bli föremål för partsinsyn och kommuniceringsplikt. Migrationsverket kan inte heller i vanliga utlänningsärenden hemlighålla sådan information som är av betydelse för utgången av ärendet i beslutsmotiveringen (se SOU 2025:33 s. 478). I denna del är det dock värt att påpeka att Migrationsverket har möjlighet att tillämpa 10 kap. 3 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen på uppgifter och därmed i viss mån begränsa den enskildes partsinsyn, se avsnitt 12.13.

Vandelsutredningen konstaterade vidare att Migrationsverkets behov av information kommer att tillgodoses genom de förslag som lämnats i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). Eftersom Vandelsutredningen lämnat ytterligare förslag som innebär att det ska införas en uppgiftsskyldighet i utlänningslagen som säkerställer att Migrationsverket får tillräcklig information från vissa aktörer är vår bedömning att de redan framlagda förslagen sammantagna innebär att Migrationsverkets informationsbehov kommer att tillgodoses även beträffande den nya ärendekategori som vi föreslår. Vi lämnar därför inte några ytterligare förslag i dessa delar.

Utöver vad som redovisats ovan bör det lyftas fram att Säkerhetspolisen i dagsläget under vissa förutsättningar har rätt till direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket enligt 11 § utlänningsdataförordningen. Det gäller bl.a. om uppgifterna behövs för att Säkerhetspolisen ska kunna utföra sitt uppdrag att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott (2 kap 1 § 1 a och b § lagen [2019:1182] om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter). Polismyndighetens nuvarande rätt till direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket är begränsad till myndighetens utlänningskontrollerande uppdrag (9 § utlänningsdataförordningen). Polismyndigheten saknar därmed rätt att i dagsläget direktinhämta uppgifter hos Migrationsverket i deras brottsbekämpande uppdrag. En

sådan rätt skulle medföra att Polismyndigheten i större utsträckning kunde kontrollera utlänningar som har pågående ärenden hos Migrationsverket och där myndigheten skulle kunna ha anledning att förorda en viss utgång i ärendet (i enlighet med vårt förslag om en ny ärendekategori i 1 kap. 7 a § UtlL). Vår bedömning är att en liknande lösning kan ha fördelar men att fördelarna behöver vägas mot det intrång och men spridningen av personuppgifterna innebär för den enskilde. Ett sådant lagförslag kräver därför noggranna överväganden kring avgränsningar och syfte, vilket inte låter sig göras inom ramen för vårt uppdrag.

12.12 Domstolsprövningen

12.12.1 Överklagande

Förslag: Migrationsverkets beslut i ett polisiärt utlänningsärende ska få överklagas av Polismyndigheten i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, inhibition av verkställigheten, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning i vissa fall.

När ett beslut i ett polisiärt utlänningsärende överklagas ska såväl Migrationsverket som Polismyndigheten vara motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

I ett mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut ska, ifråga om ett polisiärt utlänningsärende, både Migrationsverket och Polismyndigheten vara motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. Detsamma ska gälla i ett mål om inhibition av verkställigheten eller om upphävande av ett sådant beslut, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Bedömning: I övrigt bör övriga bestämmelser i 16 kap. UtlL tillämpas på polisiära utlänningsärenden.

Skälen för förslagen och bedömningen

Polismyndigheten kan i ett polisiärt utlänningsärende ha ett befogat intresse av att överklaga beslut i olika frågor där Migrationsverket beslutat i strid med vad Polismyndigheten förordat. Det kan t.ex. röra sig om att Polismyndigheten avstyrkt att en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd eller att Migrationsverket fattat beslut om att en utlänning inte ska stå under uppsikt eller att ett uppsiktsbeslut fått ett mindre omfattande innehåll än vad Polismyndigheten anser behövs. De skäl som talar för att Polismyndigheten ska ha en möjlighet att förorda en viss utgång i ärendet talar i allt väsentligt även för att myndigheten ges möjlighet att överklaga ett beslut som går myndigheten emot. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i 14 kap. UtlL.

För säkerhetsärenden gäller att såväl Migrationsverkets som Säkerhetspolisen är motparter till den enskilde för det fall att ärendet överklagas till migrationsdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtlL). Motsvarande bör av nyss anförda skäl gälla även för polisiära utlänningsärenden. En ändring med denna innebörd bör göras i 16 kap. 6 § UtlL.

Av 16 kap. 6 § tredje stycket UtlL framgår vidare att Migrationsverket och, när det gäller ett säkerhetsärende, Säkerhetspolisen är motparter till utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen i mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant beslut. I egenskap av motparter har Migrationsverket och Säkerhetspolisen att – i linje med myndighetens inställning i det enskilda fallet och utifrån den allmänna strävan att säkerställa prejudikatbildning och en enhetlig rättstillämpning – bevaka det allmännas intressen. Regleringen innebär bl.a. att Migrationsverket och, i säkerhetsärenden, Säkerhetspolisen har möjlighet att överklaga migrationsdomstolens beslut i de mål som nu avses. Myndigheterna får alltså överklaga även ett sådant bifallsbeslut som meddelats efter det att ett ärende har lämnats över till en migrationsdomstol och som bedöms bör prövas av högre instans (se Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen, m.m., prop. 2012/13:151 s. 94 och 95). Polismyndigheten bör på samma sätt ges möjligheten att överklaga migrationsdomstolens beslut i samma mål beträffande polisiära utlänningsärenden.

I 16 kap. 9 § UtlL regleras förutsättningar för att överklaga en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. I Ds 2024:23 lämnas förslag om att införa ett tredje stycke som ger Säkerhetspolisen rätt att i ett säkerhetsärende överklaga en migrationsomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § första stycket, dvs. ett sådant uppehållstillstånd som i promemorian föreslås kunna meddelas vid ett tillfälligt verkställighetshinder, om det finns särskilda skäl. Vår uppfattning är att samma rätt bör ges Polismyndigheten i motsvarande fall i polisiära utlänningsärenden.

I övrigt bör övriga bestämmelser i 16 kap. UtlL bli tillämpliga även på polisiära utlänningsärenden. Det innebär bl.a. att det kommer krävas prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 11 § UtlL).

12.12.2 Ett polisiärt utlänningsärende ska prövas av migrationsdomstolen i Stockholm

Förslag: Det ska i 16 kap. 1 § UtlL föreskrivas att regeringen ska meddela föreskrift om vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva ett polisiärt utlänningsärende. Det ska i 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. föreskrivas att beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett polisiärt utlänningsärende enligt utlänningslagen.

Skälen för förslagen

Enligt 16 kap. 1 § UtlL ska regeringen meddela föreskrifter om vilka förvaltningsrätter som ska vara migrationsdomstolar och vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva säkerhetsärenden. Migrationsdomstolarna utgörs i dagsläget av Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö och Förvaltningsrätten i Luleå. Av 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. framgår att ett beslut av Migrationsverket i ett säkerhetsärende ska tas upp av Förvaltnings-

rätten i Stockholm. Skälen till att man valt att koncentrera prövningen av säkerhetsärenden till en domstol är flera. Det rör sig t.ex. om ett mycket litet antal ärenden. Med hänsyn till det ansåg regeringen att det kunde vara en fördel ur kompetenssynpunkt om handläggningen av överklagade säkerhetsärenden begränsades till en migrationsdomstol. Den domstolen skulle då kunna bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av målen kräver. Vidare förekommer det ofta uppgifter som är mycket känsliga ur sekretessynpunkt. Mot bakgrund av det fann regeringen anledning att låta en migrationsdomstol vara särskilt behörig beträffande säkerhetsärenden. (Se prop. 2009/10:31 s. 250 och 251.)

Enligt vår mening gör sig i huvudsak samma skäl gällande beträffande polisiära utlänningsärenden. Att samla dem till en migrationsdomstol framstår som lämpligt ur kompetens- och effektivitetssynpunkt. Ärendena kommer vidare innehålla känslig information. Den arbetsordning som upparbetats beträffande hanteringen av sekretessbelagd information i säkerhetsärenden hos migrationsdomstolen kommer kunna överföras på nu aktuella ärenden.

Med hänsyn till det anförda gör vi sammantaget bedömningen att den mest effektiva och lämpliga ordningen är att även polisiära utlänningsärenden specialdestineras till migrationsdomstolen i Stockholm.

12.12.3 Återförvisning

Förslag: Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett polisiärt utlänningsärende 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 polisiärt utlänningsärende ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Skälen för förslagen

Det kan inträffa, även om det borde vara ovanligt, att ett polisiärt utlänningsärende hos Migrationsverket har behandlats som ett vanligt utlänningsärende men att det visar sig under ärendets handläggning hos migrationsdomstolen att Polismyndigheten önskar förorda en viss utgång i ärendet. I sådana fall bör ärendet lämpligast återförvisas till Migrationsverket för ny behandling så att nya omständigheter kan bedömas i första instans. Detsamma bör gälla för det fall ett ärende har nått Migrationsöverdomstolen och det först då uppmärksammas att ärendet bör handläggas som ett polisiärt utlänningsärende. I ett sådant fall bör både Migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut undanröjas och målet överlämnas till Migrationsverket för handläggning. Ovanstående ordning gäller i dag enligt 16 kap. 8 § UtlL beträffande säkerhetsärenden. Vårt förslag är att i samma bestämmelse om återförvisning även reglera de polisiära utlänningsärendena.

12.13 Sekretess och partsinsyn

Bedömningar: Befintliga sekretessregler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bedöms som tillräckliga för att tillgodose de sekretesshänsyn som behöver tas i polisiära utlänningsärenden.

En utlänning har som utgångspunkt rätt till partsinsyn i sitt ärende. Rätten till insyn kan dock begränsas i enlighet med vad som följer av 10 kap. 3 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Några ytterligare författningsändringar bedöms inte nödvändiga.

Skälen för bedömningarna

Sekretess

I 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns materiella bestämmelser om sekretess till skydd för bl.a. polisens verksamhet. De tar i huvudsak sikte på uppgifter vars röjande kan skada det allmännas brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Flera av bestämmelserna i 18 kap. är utformade så, att sekretessen gäller även i annan verksamhet än den som primärt avses i bestämmelserna.

Enligt 18 kap. 1 § gäller, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (första stycket). Med annan verksamhet för att förebygga brott avses verksamhet enligt LSU och verksamhet i brottsförebyggande syfte enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], 18 kap. 1 §, Karnov). Under motsvarande förutsättningar gäller även sekretess för bl.a. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (andra stycket 2). Med annan verksamhet i andra stycket 2 avses brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall. Uppgifter hänförliga till sådan verksamhet kan gälla resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, program för trafikkontroller, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor.

Enligt 18 kap. 2 § (om underrättelseverksamhet m.m.) gäller – om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas – sekretess för uppgift som hänför sig till Polismyndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, inbegripet sådan som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott.

Att sekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till viss verksamhet innebär att sekretessen följer med uppgiften även om den lämnas till en annan myndighet eller verksamhetsgren. Skulle uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 18 kap. 1 eller 2 §, till exempel uppgifter om polisens resurser eller från underrättelseverksamhet, användas i ett utvisningsärende enligt utlänningslagen skulle sekretessen för uppgifterna gälla även i utvisningsärendet. Exempel på ytterligare bestämmelser i 18 kap. som enligt utredningens bedömning skulle kunna aktualiseras i det nu aktuella sammanhanget är 8 § om sekretess för uppgifter om vissa säkerhets- och bevakningsåtgärder, 13 § om sekretess för uppgifter som hänför sig till risk- och

sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer och 17 a § om sekretess för uppgifter som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för internationellt polisiärt samarbete. (Se Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet, SOU 2024:52 s. 467 och 468.)

Ovanstående sekretessregler omfattar de eventuellt känsliga uppgifter som kan förekomma i ett polisiärt utlänningsärende. Befintliga sekretessregler bedöms som tillräckliga för att tillgodose de sekretesshänsyn som behöver tas i polisiära utlänningsärenden. Något ytterligare författningsförslag bedöms därför inte behövas i denna del.

Partsinsyn

En utlänning har som utgångspunkt rätt att få ta del av allt material som har tillförts utlänningsärendet vilket följer av 10 § förvaltningslagen. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som framgår av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen anger att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

I bestämmelsens andra stycke slås det fast att sekretess aldrig hindrar att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende. Däremot har en part endast rätt till insyn i sådant som utgör processmaterial i ärendet. Det innebär att en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende inte har rätt till sådant material som utgör handläggningsmaterial hos Polismyndigheten med stöd av bestämmelsen om partsinsyn (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 4 juni 2024, mål 2096–24).

I 10 kap. 3 § tredje stycket anges att om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna. Ett sådant undantag finns t.ex. i 5 kap. 18 § andra stycket LSU av vilken det framgår att bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen offentlighet- och sekretesslagen inte gäller och beslutet (om tvångsmedel) får grundas även på handlingar eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till parter.

När en myndighet lämnar en sekretessbelagd uppgift till en part får myndigheten enligt 10 kap. 4 § offentlighet- och sekretesslagen göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften. Förbehållet får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Vår bedömning är att ovanstående bestämmelser är tillräckliga för att i polisiära utlänningsärenden tillgodose behovet av insyn i processmaterialet för den enskilde samt behovet för myndigheter att kunna hemlighålla vissa känsliga uppgifter. Vi anser det alltså inte nödvändigt att begränsa rätten till partsinsyn.

12.14 Verkställighetsfrågor

12.14.1 Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet

Förslag: Polismyndigheten ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett polisiärt utlänningsärende.

Skälen för förslaget

Nästa fråga är om Migrationsverket eller Polismyndigheten ska verkställa ett avlägsnandebeslut i ett polisiärt utlänningsärende. Vilka myndigheter som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § UtlL. Utgångspunkten är att det är Migrationsverket som ska verkställa sådana beslut, efter att tidigare ha legat på polisen. I samband med att ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning överfördes från Polismyndigheten till Migra-

tionsverket (dåvarande Statens invandrarverk) uttalade regeringen att det var ett led i att renodla myndigheternas ansvarsområden och säkerställa en effektiv process. Även efter att ansvaret för verkställigheten överflyttades till Migrationsverket ansåg regeringen att det alltid kommer finnas de som inte respekterar myndigheternas beslut och därför kommer vägra att lämna landet självmant. Det innebar enligt regeringen att behovet av polisiär kompetens kommer att finnas kvar även om Migrationsverket fick huvudansvaret för beslut om avvisning och utvisning (se prop. 2016/17:191 s. 12). Till följd av det har det i 12 kap. 14 a § UtlL införts en bestämmelse om att Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Enligt 12 kap. 14 § tredje stycket UtlL har Polismyndigheten verkställighetsansvar för sina beslut om avvisning, en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott samt för beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § UtlL. I bestämmelsens andra stycke regleras vidare att Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende men att Migrationsverket eller domstol på begäran av Säkerhetspolisen får bestämma att annan myndighet ska sköta verkställigheten. Som utgångspunkt bör uppgiften i sådana fall lämnas till Polismyndigheten.

När det gäller frågan om Migrationsverket eller Polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett polisiärt utlänningsärende bör det beaktas att Polismyndigheten redan i dag har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för att verkställa beslut om utvisning i flera fall, bl.a. när det gäller utvisning på grund av brott men också när Säkerhetspolisen begär det i vanliga säkerhetsärenden. Polismyndigheten har vidare, till skillnad från Migrationsverket, beredskap och möjlighet att eftersöka utlänningar som ska avlägsnas och får tillgripa tvång för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Ett beslut om avvisning eller utvisning i ett polisiärt utlänningsärende rör personer som har bedömts utgöra allvarliga hot mot det svenska samhället och där Polismyndighetens särskilda kännedom och kompetens kan underlätta avlägsnandet. Det anförda innebär sammantaget att Polismyndigheten framstår som bäst lämpad att verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett polisiärt utlän-

ningsärende. Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet så fort det finns ett verkställbart beslut.

12.14.2 Utlänningslagens bestämmelser om verkställighet ska gälla i polisiära utlänningsärenden

Förslag: I promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) föreslås att huvudregeln vid tillfälliga verkställighetshinder i vissa typer av ärenden ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Polisiära utlänningsärenden ska läggas till uppräkningen av de ärendekategorier som omfattas av den nya huvudregeln. Inhibition ska alltså i sådana ärenden vara huvudregeln vid tillfälliga verkställighetshinder.

Skälen för förslaget

I 12 kap. utlänningslagen har samlats de bestämmelser som avser verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut. Bestämmelserna om verkställighetshinder intar en viktig plats i kapitlet och kommer få tillämplighet även för de ärenden som hanteras som polisiära utlänningsärenden.

I promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) lämnas förslag om ändrade regler för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Förslagen innebär bl.a. att avlägsnandebeslut ska kunna inhiberas för följande kategorier av utlänningar vid ett tillfälligt hinder mot verkställighet

- utlänningar som är utvisade på grund av brott,
- utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen,
- utlänningar som är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtlL, (*uteslutandeärenden*),
- utlänningar som vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtlL (*vägransärenden*), och

– utlänningar som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt (*ordnings- och säkerhetsstörningsärenden*).

För en utlänning som tillhör någon av de uppräknade kategorierna föreslås att huvudalternativet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Genom denna ändring kommer utlänningarna som omfattas inte ges de rättigheter som är förknippade med ett uppehållstillstånd, bl.a. rätten att resa fritt inom EU. Beträffande dessa kategorier av utlänningar är det särskilt viktigt att avlägsnandebesluten kan verkställas så snart som de tillfälliga verkställighetshindren inte längre kvarstår. Det kan av flera skäl kan få orimliga eller olämpliga följder att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till en utlänning som ska avlägsnas på grund av att han eller hon utgör ett säkerhetshot. Vår uppfattning är att detsamma bör gälla utlänningar som ingår i polisiära utlänningsärenden. Dessa utlänningar bör i och för sig i allmänhet omfattas av den sista kategorin i uppräkningen, dvs. utlänningar som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt. För tydlighets skull bör det dock uttryckligen anges att utlänningar i polisiära utlänningsärenden omfattas av den nya huvudregeln om inhibition.

12.15 Utökade kontrollmöjligheter i polisiära utlänningsärenden

12.15.1 Frågorna och vårt förhållningssätt till framlagda förslag

Det ingår i vårt uppdrag att föreslå hur utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska kunna bli föremål för kontrollåtgärder motsvarande de som regleras i LSU. De grundläggande kontrollåtgärder som används i utlänningsärenden såväl enligt utlänningslagen som enligt LSU är förvar och uppsikt. Förvar utgör ofta ett viktigt led i förfarandet att avlägsna en utlänning som inte har rätt att befinna sig i Sverige. Uppsikt är ett alternativ till förvar och kan komma i fråga exempelvis när fastlagda tidsgränser för förvar har uppnåtts eller förvar framstår som oproportionerligt. Även

om förvar förekommer enligt båda regelverken är förvarsbestämmelserna betydligt strängare i LSU än i utlänningslagen. I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande (SOU 2025:16) lämnas förslag till skärpta regler om förvar och uppsikt i ärenden som handläggs enligt utlänningslagen. Bland annat föreslås förlängda förvarstider och en möjlighet att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning. När det gäller ärenden som handläggs enligt utlänningslagen lämnas vidare vissa förslag i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23). Där föreslås bl.a. 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. Våra överväganden i detta avsnitt utgår ifrån förutsättningen att de angivna förslagen i huvudsak genomförs.

Förslag om skärpningar av reglerna om förvar och uppsikt enligt LSU lämnas även i detta betänkande, se våra överväganden i kapitel 5 och 7.

12.15.2 Förvar

Förslag: I vissa polisiära utlänningsärenden där ett barn tagits i förvar ska längre förvarstider gälla än i utlänningsärenden i allmänhet. De längre förvarstiderna ska gälla ett barn i ett polisiärt utlänningsärende som tagits i förvar

- 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.

I sådana fall ska ett barn inte få hållas i förvar längre tid än tre månader, eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

I ett polisiärt utlänningsärende ska Migrationsverket få 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. Om det behövs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska Migrationsverket få besluta att en

vuxen utlänning i ett polisiärt utlänningsärende ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest. En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskild från övriga intagna.

I ett polisiärt utlänningsärende ska Migrationsverket få besluta att ett barn ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl.

Ett beslut om förvar av ett barn i ett polisiärt utlänningsärende 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 då 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 ska beslutet upphöra att gälla.

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att föreslå längre förvarstider för vuxna utlänningar i polisiära utlänningsärenden än vad som följer av förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16).

Skälen för förslagen och bedömningen

Nuvarande och föreslagen reglering om förvarstider

Utgångspunkten enligt både utlänningslagen och LSU är att ett förvar mot bakgrund av dess ingripande karaktär för den enskilde ska pågå så kort tid som möjligt. En annan utgångspunkt är att det måste vara en proportionerlig åtgärd i syfte att kunna verkställa ett avlägsnande av utlänningen.

Enligt LSU kan en utlänning tas i förvar under förutsättning att villkoren i 3 kap. 1 eller 2 § LSU är uppfyllda. Ett förvar för vuxna får som längst pågå i tre år och för barn 144 timmar. Vi föreslår i avsnitt 5.8.1 och 5.8.2 betydande förändringar beträffande tidsgränserna. Beträffande vuxna föreslår vi att tidsgränsen helt tas bort och att det i stället ska göras en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. För barn föreslår vi en maximal tidsgräns för förvar om 12 månader.

Nuvarande regelverk om förvar i utlänningslagen är föremål för översyn. I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslår 2023 års förvarsutredning att såväl förutsättningarna som tidsgränserna för förvar ska ändras. De närmare förslagen redovisas i avsnitt 5.5.6 och 12.7.4. Av särskild relevans för övervägandena i detta avsnitt är förslaget att ersätta nuvarande sannolikhets- och verkställighetsförvar med *förvar inför avlägsnande.* Denna ändrade förutsättning för förvar föreslås gälla oavsett om åtgärden används i ett vanligt utlänningsärende eller ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL. Vidare föreslår 2023 års förvarsutredning att tidsgränsen för förvar av en vuxen utlänning inför avlägsnande till en annan stat än en EES-stat i vanliga utlänningsärenden förlängs från maximalt 12 till maximalt 18 månader. Tidsgränsen för en vuxen utlänning som ska avlägsnas till en EES-stat förlängs till maximalt 12 månader. Dessa förslag är anpassningar till de tidsgränser för förvar som EU-rätten medger. När det gäller säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL föreslås att en vuxen i ett sådant ärende ska få hållas i förvar i maximalt 24 månader jämfört med dagens 12 månader.

Tidsgränserna för förvar i LSU utgör avsteg från de tidsgränser som gäller enligt den EU-rättsliga sekundärrätten. Detta har i tidigare förarbeten beträffande LSU-ärendena motiverats med att bestämmelserna i LSU syftar till att skydda den nationella säkerheten och att avvikelser från EU-rätten därmed är möjliga. De utlänningar som tas i förvar enligt LSU utgör mycket allvarliga samhällshot och det rör sig därmed om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna är särskilt framträdande (se prop. 2021/22:131 s. 64). I SOU 2025:16 föreslås tidsgränser för säkerhetsärenden som, beträffande utlänningar som fyllt 18 år, överstiger de EU-rättsliga gränserna. I betänkandet konstateras att säkerhetsärenden hanteras av Säkerhetspolisen som har i uppdrag att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Myndighetens verksamhet rör därmed i princip uteslutande nationell säkerhet. I betänkandet uttalas vidare att medlemsstaternas befogenheter att göra undantag från EU-rätten är begränsade men att undantag motiverade med att de har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten har godtagits. Eftersom säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, i likhet med LSU-ärenden, rör utlänningar som bedöms utgöra hot mot Sveriges säkerhet där säkerhetsaspekterna är framträdande anförs det i betänkandet vara möjligt att göra undantag

från återvändandedirektivet och mottagandedirektivets bestämmelser även beträffande den ärendekategorin (se SOU 2025:16 s. 377–380).

Utrymmet för avsteg från den EU-rättsliga sekundärrätten

Våra överväganden bygger på antagandet att förslagen i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande kommer att genomföras. Detta innebär att förvarstiderna för vuxna utlänningar, när förslagen genomförs, kommer att utnyttja hela det utrymme som den EU-rättsliga sekundärrätten medger. En förutsättning för att föreskriva om ännu längre förvarstider beträffande vuxna utlänningar i polisiära utlänningsärenden är alltså att det är möjligt att avvika från återvändandedirektivets regler. När det gäller barn föreskrivs inte i EU-rätten några särskilda tidsgränser. Däremot gäller en allmänt mycket restriktiv grundsyn. Vi återkommer till frågan om barn under en särskild rubrik. I det följande redogörs för de möjligheter som EU-rätten ger till avsteg från den EU-rättsliga sekundärrätten på migrationsområdet.

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 enligt artikeln vara varje medlemsstats eget ansvar.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) regleras unionens funktionssätt. I FEUF fastställs områdena för, avgränsningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter (artikel 1.1). Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i FEUF. Enligt artikel 72 FEUF ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Artikel 72 utgör på så sätt en skyddsåtgärd för medlemsstaterna att behålla sin suveränitet gällande vissa särskilda intressen. Hur artikel 72 FEUF ska förstås och i vilken mån medlemsstaterna kan åberopa artikeln för att göra avsteg från EU-rätten har dock behandlats i flera avgöranden i EU-domstolen på senare år (se bl.a. EU-domstolens domar den 2 april 2020 i de förenade målen Europeiska kommissionen mot Polisen, C 715/17, C 718/17 och C 719/17 punkterna 143–145, den 17 december 2020

i målet Europeiska kommissionen mot Ungern, C 808/18 punkterna 214-217 samt den 30 juni 2022 i målet M.A. och Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 punkterna 70–72). Flera av avgörandena har kommit efter att några medlemsstater efter migrationsvågen i mitten på 2010-talet hade underlåtit att uppfylla vissa unionsrättsliga skyldigheter eller hade infört nationell lagstiftning som stred mot EU-rättsliga bestämmelser. Medlemsstaterna har i rättsprocesserna i EU-domstolen bl.a. argumenterat för att deras avvikelser från unionsrätten har haft lagligt stöd mot bakgrund av deras ansvar beträffande frågor som rör skyddet för den inre säkerhet eller upprätthållandet av lag och ordning i enlighet med artikel 72. EU-domstolen har dock inte godtagit någon sådan avvikelse i praktiken men har uttryckt att det finns en teoretisk möjlighet till en godtagbar avvikelse.

Av EU-domstolens praxis följer att ett avsteg från unionsrätten med stöd av artikel 72 enbart kan ske i exceptionella och väl avgränsade fall. EU-domstolen har vidare uttalat att det inte går att sluta sig till att det finns ett generellt och konstitutivt förbehåll i fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Om det godtogs att det fanns ett sådant förbehåll skulle unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning riskera att undergrävas. Av EU-domstolens avgöranden framkommer också att det ankommer på den medlemsstat som åberopar artikel 72 FEUF att bevisa nödvändigheten av att göra undantag för att utöva dess ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Undantag från vad EU-rätten medger i detta sammanhang får endast göras med restriktivitet.

Av ovanstående framgår att EU-domstolen ställer mycket höga krav på en medlemsstats motivering till varför de anser sig ha laglig rätt att göra en specifik avvikelse från unionsrätten med stöd av artikel 72. För att man ska kunna motivera en avvikelse från den maximala tidsgräns som finns i återvändandedirektivet behöver man kunna argumentera för att åtgärden om en längre tidsgräns än 18 månader fyller ett oundgängligt behov för att Sverige ska kunna upprätthålla lag och ordning i landet. Man behöver även kunna visa att nuvarande situation är exceptionell och väl avgränsa i vilka fall den längre tidsgränsen skulle vara nödvändig.

Det finns inte grund för införande av längre förvarstider i polisiära utlänningsärenden som rör vuxna

Införande av längre förvarstider i polisiära utlänningsärenden som rör vuxna, eller vissa sådana ärenden, förutsätter som redan framgått att det är möjligt att göra ett avsteg från den EU-rättsliga sekundärrätten. Det är i regel inte en fråga om nationell säkerhet i EU-rättslig mening. Avsteget måste alltså i stället vara motiverat av intresset att upprätthålla lag och ordning. Följande kan då konstateras.

Sverige har under senare år haft en utveckling av den organiserade brottsligheten och inte minst det grova våldet med anknytning till sådan brottslighet som är mycket allvarlig. Det grova skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. När det gäller den organiserade brottslighetens handel med narkotika beskriver EU-kommissionen den som ett av de allvarligaste säkerhetshot som Europa står inför i dag, och att situationen eskalerar (se skr. 2023/24:67 s. 3 och 24). Den organiserade brottsligheten sprider sig dessutom utanför landets gränser och påverkar på det sättet andra länder. Det är av största vikt för samhället att bryta den negativa utvecklingen. En viktig del av arbetet är att säkerställa att utlänningar som har koppling till kriminella nätverk på ett effektivt sätt kan avlägsnas ur landet. Det är därför motiverat att överväga att införa nationella bestämmelser som säkerställer att myndigheterna ges tillräckliga verktyg för att verkställighet av avlägsnandebeslut ska kunna ske, även om dessa avviker från vad EU-rätten medger. Att sådana överväganden ska göras följer dessutom av våra direktiv. Samtidigt kan det enligt vår mening inte komma i fråga att lägga fram förslag som står i strid med Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet. Det måste alltså göras en grundlig analys av om ett avsteg från den EU-rättsliga sekundärrätten är nödvändigt och godtagbart enligt artikel 72 FEUF.

Syftet med förvar är att möjliggöra en ordnad verkställighet av ett avlägsnandebeslut. En första fråga är om det finns ett behov av längre förvarstider än som annars gäller just i polisiära utlänningsärenden, eller vissa sådana ärenden. Det råder ingen tvekan om att de kriminella nätverken utgör ett hot mot det svenska samhället och att även de individer som ingår i eller deltar i nätverken också kan utgöra ett sådant hot. Med hänsyn till intresset av att upprätthålla lag och

ordning är det av särskilt stor vikt att sådana personer verkligen kan avlägsnas från landet, när de omfattas av ett avlägsnandebeslut. Detta kan tala för att man inför längre förvarstider i polisiära utlänningsärenden, eller vissa sådana ärenden. Det har samtidigt inte framkommit att ärenden av detta slag präglas av särskilt stora svårigheter att få till stånd verkställighet. De maximala förvarstider som föreslås i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande framstår som väl tilltagna. Starka skäl talar för att man först bör genomföra förslagen och utvärdera utfallet innan man tar ställning till om det är nödvändigt med tidsgränser som sträcker sig längre än EU-rätten medger.

Vid behovsbedömningen bör det vidare beaktas att en särskild utredare fått i uppdrag att utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Det förefaller sannolikt att den föreslagna straffbestämmelsen kommer att omfatta många av de personer som skulle kunna bli aktuella i polisiära utlänningsärenden. Det förefaller också sannolikt att de, om de döms, kommer att kunna utvisas på grund av brottet. I ett sådant fall gäller reglerna om förvar vid utvisning på grund av brott.

Sammantaget finns det enligt vår bedömning inte underlag för att hävda att det i nuläget är nödvändigt att förlänga tidsgränserna för förvar av vuxna mer än vad som redan följer av de ännu inte genomförda förslagen i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande. Bedömningen innebär att ett sådant förslag skulle kunna ifrågasättas i förhållande till Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

Särskilt om utlänningar under 18 år

Förutsättningarna för att ta ett barn i förvar enligt dagens regler framgår av 10 kap. 2 § UtlL. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ett barn får tas i förvar om 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, risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.

I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande lämnas förslag till ändrade regler om förvar och uppsikt i ärenden om barn som handläggs enligt utlänningslagen. När det gäller barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande föreslås i betänkandet att de får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslut om uppsikt eller förvar ska enligt slutbetänkandet endast få meddelas om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

För barn som har rätt att vistas i landet i egenskap av asylsökande föreslås i slutbetänkandet att de ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar endast om barnet 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, om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller om förvarstagandet grundar sig på Dublinförordningen. Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller barn som är utvisade på grund av brott.

Den ordning som föreslås i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande innebär att barn i polisiära utlänningsärenden kan tas i förvar, förutsatt att de villkor som ställs upp i paragraferna är uppfyllda. Någon anledning att överväga andra eller lägre krav för förvar i polisiära utlänningsärenden har inte framkommit. Det finns däremot anledning att överväga om det behövs särskilda bestämmelser om förvarstiderna i sådana ärenden.

Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtlL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. EU-rätten innehåller inte några särskilda tidsgränser vid förvar av barn. Av EU-rätten och internationella konventioner följer dock att stor restriktivitet ska iakttas när förvar av barn övervägs. I slutbetänkandet görs bedömningen att reglerna även i fortsättningen ska vara förenliga med den mycket restriktiva grundsyn när det gäller tiden för barn i förvar som följer av bl.a. EU-rätten (se SOU 2025:16 s. 386). Utredningen bedömer att det ändå finns skäl att i viss mån utöka tidsgränserna för förvarstagande av barn i syfte att främja en effektiv verkställighetsprocess. Ett barn föreslås som huvudregel inte få hållas

i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. I ett säkerhetsärende föreslås ett barn inte få hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Samma tidsgränser föreslås gälla för ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Våra överväganden i det följande utgår från att förslagen i slutbetänkandet genomförs.

Jämfört med de tidsgränser för förvar som av 2023 års förvarsutredning föreslås för vuxna är de föreslagna tidsgränserna för förvar av barn relativt korta. Barn utvisas i de flesta fall tillsammans med åtminstone någon av sina vårdnadshavare. I ett sådant fall kan det antas att verkställighet många gånger kan ske relativt snabbt. Vid utvisning på grund av att barnet deltar i eller verkar för en kriminell organisation eller grupp kan det däremot antas att barnet i många fall utvisas utan sina vårdnadshavare. På det sättet liknar ärendena mer sådana ärenden där barn utvisas av allmän domstol på grund av brott än de liknar ”vanliga” ärenden om avlägsnande från Sverige. Som framgår ovan föreslår 2023 års förvarsutredning längre tidsgränser för brottsutvisade barn (se SOU 2025:16 s. 390 och 391). Utredningen anför bl.a. att det beträffande barn som ska verkställas ensamma finns krav på ett ordnat mottagande i hemlandet som kräver förberedelser och som kan påverka förutsättningarna att verkställa en utvisning inom en viss tid. Detta kan enligt utredningen innebära att det är motiverat med en längre tid i förvar än vad som föreslås gälla för barn i andra ärenden. Utredningen anför att den längre förvarstiden får anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna avlägsna utlänningar som har bedömts kunna riskera att återfalla i brott eller dömts för mycket allvarlig brottslighet väger tyngre än barnets rätt att kunna röra sig fritt. Den föreslagna tiden bedöms tillräcklig för att utvisningsbesluten ska kunna verkställas i de allra flesta fallen.

Det som i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande anförs om brottsutvisade barn gör sig till stor del gällande även beträffande barn i polisiära utlänningsärenden. I de fall då ett barn ska utvisas på grund av kopplingar till kriminella nätverk lär förhållandena ofta vara sådana att ett ordnat mottagande i hemlandet måste vara klart vid verkställighet, vilket kräver förberedelser. Det är därför sannolikt att verkställigheten i sådana ärenden i många fall kommer att kräva mer tid än normalt och att tolv dagar ofta inte kommer att vara tillräckligt för att få till stånd en verkställighet. Detta talar starkt för att

ärendena i detta avseende jämställs med ärenden om barn som utvisats på grund av brott, och att samma maximala förvarstider används. Detta skulle även innebära att den maximala förvarstiden överensstämmer med vad som föreslås beträffande säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen.

För att ett ärende ska kategoriseras som ett polisiärt utlänningsärende krävs enligt våra förslag endast att Polismyndigheten anför vissa skäl. Avsikten är alltså inte att Migrationsverket ska göra någon självständig prövning av de skäl som anförs och någon möjlighet till domstolsprövning föreslås inte i fråga om just kategoriseringen. Förvar är dock en ingripande åtgärd och det ska gälla en särskild restriktivitet i fråga om barn. För att förlängda förvarstider för barn ska kunna godtas bör det därför krävas något mer än att det är fråga om ett polisiärt utlänningsärende. Det framstår då som rimligt att knyta den längre förvarstiden till grunden för förvarsbeslutet. Enligt förslagen i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande ska barn som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande bl.a. kunna tas i förvar om det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning (förslaget till 10 kap. 5 § andra stycket). I det fallet ärendet handläggs som ett polisiärt utlänningsärende och förvarsbeslutet grundas på att det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige anser vi att den längre förvarstiden bör vara tillåten. I det fallet barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande föreslås i nämnda slutbetänkande bl.a. att förvar ska vara tillåtet om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. De polisiära utlänningsärendena rör inte nationell säkerhet men väl allmän ordning. Om grunden för förvaret är att det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning bör den längre förvarstiden kunna användas.

Det är av stor vikt att en ordnad verkställighetsprocess kan säkerställas när det gäller utlänningar i polisiära utlänningsärenden. En förlängd förvarstid i fråga om barn i sådana ärenden, som tagits i förvar på någon av de nyss angivna grunderna, bedöms som nödvändig för att åstadkomma detta. Utan längre förvarstider finns det en uppenbar risk för att barn som ska avlägsnas från landet på grund av beslut i ett polisiärt utlänningsärende bedriver brottslig verksamhet och försvårar avlägsnandet på olika sätt. En förlängning som motsvarar

det som föreslås i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande för brottsutvisade barn bedöms därför som proportionerlig.

I likhet med vad som gäller för vuxna ska myndigheterna kontinuerligt pröva och säkerställa att förvaret alltjämt är en nödvändig åtgärd och om uppsikt bedöms som tillräckligt ska detta väljas i stället.

I 2023 års förvarsutredning slutbetänkande föreslås även en bestämmelse som gäller ny prövning av beslut om förvar av barn (se förslag till 10 kap. 36 § UtlL i SOU 2025:16). Enligt förslaget i betänkandet ska 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 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. Vidare föreslås att om barnet därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom en månad från det senaste beslutet om förvar. Mot bakgrund av våra ovan angivna förslag anser vi att barn i polisiära utlänningsärenden ska inkluderas i det förslag som lagts fram av 2023 års förvarsutredning. Det som angetts bör alltså gälla även dem.

Om placering av förvarstagna

I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande lämnas vidare förslag beträffande förvarsplaceringen av utlänningar som ingår i säkerhetsärenden (se SOU 2025:16 avsnitt 11.15 och 11.16). Vår uppfattning är att det kan finnas behov av att placera även utlänningar i polisiära utlänningsärenden på särskilda säkerhetsavdelningar, i kriminalvårdsanstalt, häkte eller tillfälligt i en polisarrest mot bakgrund av den säkerhetsrisk de kan utgöra för såväl andra förvarstagna som för personal. De förslag som lämnats i slutbetänkandet om placering av utlänningar i säkerhetsärenden bör därför omfatta även polisiära utlänningsärenden. Det innebär följande.

I ett polisiärt utlänningsärende ska Migrationsverket få 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. Om det behövs med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet ska en vuxen utlänning i ett polisiärt utlännings-

ärende få placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller tillfälligt i en polisarrest. En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest ska hållas avskild från övriga intagna. Migrationsverkets beslut om placering ska prövas på nytt, minst en gång i månaden. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid, ska beslutet upphöra att gälla.

Ett barn i ett polisiärt utlänningsärende ska få ett placeras på en särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Migrationsverkets beslut om placering ska prövas på nytt, minst en gång i månaden. Om ett beslut om placering inte prövas på nytt inom föreskriven tid, ska beslutet upphöra att gälla.

Bedömningen innebär vidare att det kan finnas ett behov av en möjlighet för den verkställande myndigheten att tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar. Polismyndigheten föreslås därför i ett polisiärt utlänningsärende, även om den inte är behörig, tillfälligt få 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. Polismyndigheten föreslås vara skyldig att snarast möjligt anmäla beslutet till Migrationsverket som skyndsamt ska besluta i frågan. Vidare föreslås att Polismyndighetens beslut ska upphöra att gälla när Migrationsverket beslutar i frågan.

12.15.3 Uppsikt

Bedömning: Förslagen om uppsikt och förstärkt uppsikt i Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) omfattar utlänningar i polisiära utlänningsärenden. Då förslagen motsvarar, och i vissa delar är mer långtgående, än vad som gäller enligt LSU bedöms inte skärpta regler om uppsikt för polisiära utlänningsärenden vara påkallade.

Förslag: I ett polisiärt utlänningsärende ska ett barn inte få vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

Skälen för bedömningen och förslaget

I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande lämnas förslag om skärpningar i fråga om uppsikt och vilka skyldigheter som ska ingå i uppsikt. Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen finns det två former av uppsikt, en skyldighet för en utlänning att på vissa tider anmäla sig (anmälningsskyldighet) hos Polismyndigheten på orten eller Migrationsverket samt en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. I slutbetänkandet förslår utredningen ytterligare skyldigheter, nämligen skyldighet att bo på en anvisad plats eller skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område. Det föreslås även införandet av en s.k. förstärkt uppsikt, som innebär att ett beslut om uppsikt med skyldighet att vistas inom ett geografiskt område får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs.

Förslaget om förstärkt uppsikt innebär att uppsikt enligt utlänningslagen kan göras mer ingripande än vad som i dag gäller för uppsikt enligt LSU. Enligt den nuvarande regleringen om uppsikt enligt LSU är elektronisk övervakning nämligen inte möjlig (se avsnitt 7.8.1). Vi föreslår emellertid i avsnitt 7.8.5 att en möjlighet att använda elektronisk övervakning ska finnas även vid uppsikt enligt LSU. Det kan knappast komma i fråga att beträffande utlänningar i polisiära utlänningsärenden införa mer långtgående regler om uppsikt än vad som gäller eller föreslås gälla i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Om de förslag som lämnas av 2023 års förvarsutredning om förstärkt uppsikt genomförs kommer regleringen i utlänningslagen att vara mer långtgående än vad som i dag gäller enligt LSU och, om våra förslag genomförs, att i huvudsak motsvara vad som gäller enligt LSU. Någon anledning att i allmänhet föreslå skärpningar av uppsiktsreglerna i fråga om de polisiära utlänningsärendena finns därför inte. Det finns dock anledning att överväga vilka maximala tider som bör gälla för förstärkt uppsikt.

2023 års förvarsutredning föreslår inte några generella tidsgränser för uppsikt. När det gäller förstärkt uppsikt föreslås emellertid tidsgränser när åtgärden gäller ett barn. Ett barn föreslås som huvudregel inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller ett barn i ett säkerhetsärende föreslås dock få vara ställt under förstärkt uppsikt i

högst tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

Uppsikt utgör ett mindre ingripande alternativ till förvar. För att uppsikt ska komma i fråga måste alltså de materiella förutsättningarna för förvar vara uppfyllda. Detta gäller även enligt förslagen i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande. Vidare måste åtgärden vara proportionerlig. Som angetts i avsnitt 12.15.2 är det sannolikt att verkställighetsarbetet i många fall kommer att ta längre tid i de polisiära utlänningsärendena än i många andra fall där barn ska utvisas. Införande av en möjlighet att förena uppsikt med elektronisk övervakning – förstärkt uppsikt – innebär att uppsikten blir mer ingripande. Det kan förväntas leda till att uppsikt i fler fall framstår som ett tillräckligt bra alternativ till förvar och att uppsikt därför kan väljas i stället för förvar. Detta förutsätter dock att den tid som den förstärka uppsikten kan pågå blir tillräckligt lång. Med hänsyn till de förväntade svårigheterna att få till stånd verkställighet i fråga om barn i de polisiära utlänningsärendena bedömer vi att tidsgränserna bör överensstämma med de som föreslås av 2023 års förvarsutredning i fråga om brottsutvisade barn. Ställningstagandet rubbar inte den grundläggande principen att uppsikt ska pågå under så kort tid som möjligt.

12.15.4 Övriga kontrollåtgärder som kan komma att tillämpas i polisiära utlänningsärenden

Förslag: I promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23) förslås att man vid inhibition under vissa förutsättningar ska kunna besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. De föreslagna bestämmelserna ska omfatta polisiära utlänningsärenden.

Skälen för förslaget

Som utvecklats i avsnitt 12.14.2 föreslås i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) att huvudregeln vid tillfälliga

verkställighetshinder i vissa typer av ärenden ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Vi föreslår i det nyss nämnda avsnittet att Polisiära utlänningsärenden ska läggas till uppräkningen av de ärendekategorier som omfattas av den nya huvudregeln. Inhibition föreslås alltså i sådana ärenden vara huvudregeln vid tillfälliga verkställighetshinder.

Det ska vidare enligt förslagen i promemorian införas bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning för de utlänningar som meddelas beslut om inhibition, om det finns en risk att han eller hon avviker, eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Innebörden av anmälningsskyldigheten är densamma som gäller när ett beslut om uppsikt meddelats, dvs. att utlänningen är skyldig att på vissa tider och på regelbunden basis anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. Att en utlänning förbjuds att lämna ett visst vistelseområde innebär att beslutande myndighet anger i vilket eller vilka län utlänningen får vistas. Det lämnas i promemorian inte något förslag om hur länge en anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning får användas. I stället lämnas det över till rättstillämpningen att i det enskilda fallet bedöma om åtgärderna är förenliga med Europakonventionen och är proportionerliga. För att säkerställa att åtgärderna blir verkningsfulla föreslås att det införs sanktioner mot den som bryter mot skyldigheterna. I promemorian lämnas förslag om att det ska vara kriminaliserat att bryta mot anmälningsskyldighet eller en områdesbegränsning.

Vårt förslag i avsnitt 12.14.2 innebär att de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning kommer att bli tillämpliga på de utlänningar vars ärenden handläggs som polisiära utlänningsärenden, om det inte föreskrivs om ett undantag. Någon anledning till det kan vi inte se. Tvärtom är det lämpligt att denna kategori utlänningar omfattas av de utökade kontrollmöjligheter som föreslås. Därmed kommer utlänningar i polisiära utlänningsärenden att omfattas av bestämmelser om anmälningsskyldighet och begränsningar av rörelsefriheten som till stor del motsvarar det som i dag gäller enligt LSU vid tillfälliga verkställighetshinder. Någon anledning att lämna ytterligare förslag i det avseendet finns inte.

12.16 Tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden

12.16.1 Frågorna

Vi har bl.a. i uppdrag att lämna förslag till tvångsåtgärder som motsvarar de som är möjliga i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Utlänningslagen innehåller i dag endast bestämmelser om kroppsvisitation, och då inte i ett kartläggande syfte. Som vi redogjort för i avsnitt 12.7.2 lämnas i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) förslag om ändrade regler för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Dessa går bl.a. ut på att det i vissa fall ska vara möjligt att besluta om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. Vi föreslår i avsnitt 12.15.4, med utgångspunkten att förslagen kommer att genomföras, att de föreslagna bestämmelserna ska omfatta även polisiära utlänningsärenden och gjort bedömningen att det inte behövs några ytterligare särskilda bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning. I detta avsnitt fokuserar vi därför på den sortens tvångsmedel som vi i kapitel 6 kallar för kartläggande tvångsmedel. Som utvecklas närmare i avsnitt 12.16.6 begränsar vi i huvudsak överväganden till de tvångsmedel som i dag är möjliga att använda enligt LSU. Det innebär att övervägandena främst avser husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering, tagande av video och fingeravtryck, tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, postkontroll och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter.

Även om det åligger oss att lämna förslag om införande av tvångsmedel anser vi att en nödvändig del av våra överväganden är en bedömning av om det är lämpligt och i övrigt förenligt med bl.a. regleringen om skydd för enskildas fri- och rättigheter. Avsnittet behandlar därför överväganden om de skäl som talar för respektive emot införande av en möjlighet att använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Därefter följer våra förslag till reglering om tvångsmedel.

12.16.2 Skäl som talar för och emot införande av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden

Bedömning: Övervägande skäl talar mot införande av bestämmelser om kartläggande tvångsmedel mot utlänningar i polisiära utlänningsärenden. Om sådana bestämmelser ska införas bör de begränsas till särskilt kvalificerade fall.

Skälen för bedömningen

En eventuell tvångsmedelsreglering bör endast omfatta kvalificerade fall

All tvångsmedelsanvändning innebär ett ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. För att sådana ingrepp ska kunna godtas krävs att bl.a. att ingreppet har ett legitimt ändamål och att det är nödvändigt och proportionerligt för detta ändamål. All reglering om tvångsmedel kräver därför noggranna överväganden som innefattar en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av tvångsmedlet och å andra sidan grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till skydd för hemmet och privat- och familjeliv.

Syftet med kartläggande tvångsmedel enligt LSU är att möjliggöra en effektiv kontroll av utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot och som omfattas av ett avlägsnandebeslut som inte kan verkställas. Reglerna har ett brottsförebyggande syfte men syftar inte till att man ska kunna utreda begångna brott eller förhindra omedelbart förestående brott. Det är fråga om en form av kontinuerlig övervakning av en enskild, även med hjälp av hemliga tvångsmedel, som i övrigt saknar motsvarighet i svensk rätt. En första fråga är om det finns ett behov av och i övrigt är motiverat med en motsvarande möjlighet i samtliga eller vissa polisiära utlänningsärenden.

Som vi har konstaterat i avsnitt 12.8 utgör utlänningar i kriminella nätverk ett hot mot det svenska samhället. Det finns i många fall en uppenbar risk för att personerna, om de är på fri fot, ägnar sig åt eller stödjer allvarlig brottslighet. Det är därför uppenbart att det föreligger ett behov för myndigheterna av effektiva och proportionerliga möjligheter att utöva kontroll över individer som omfattas av ett beslut om avlägsnande på grund av kopplingar till kriminella nätverk. Det är fråga om ett legitimt ändamål som kan läggas till grund för inskränkningar av enskildas fri- och rättigheter. Samtidigt kan man

förvänta sig att graden av allvar i det säkerhetshot som utlänningar i polisiära utlänningsärenden utgör kommer att variera betydligt mer än vad som är fallet i LSU-ärenden. I LSU-ärenden hanteras de allra mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige. Att Säkerhetspolisen tillåts använda tvångsmedel mot utlänningarna måste förstås mot den bakgrunden. Vårt förslag i avsnitt 12.9 om en särskild ärendekategori innefattar däremot inte något särskilt kvalifikationskrav beträffande vilka utlänningar som ska kunna omfattas av ärendekategorin, annat än att Polismyndigheten gör en viss bedömning i fråga om personens koppling till kriminella nätverk. Avsikten är att ge Polismyndigheten ett bredare verktyg i arbetet mot de kriminella nätverken och möjliggöra att myndigheten vid fler tillfällen kan agera mer kraftfullt för att få till stånd ett avlägsnande. Inom ramen för ärendekategorin kommer därför sannolikt olika grader av säkerhetshot hanteras. Det kan i vissa fall komma att handla om utlänningar med bestämmande inflytande över ett kriminellt nätverk men också om personer med en lösare koppling till ett sådant nätverk eller en mindre inflytelserik roll. Detta får bl.a. till följd att antalet polisiära utlänningsärenden sannolikt kommer att bli betydligt fler än ärenden som handläggs enligt LSU. Framför allt får det dock till följd att ärendena, till skillnad mot LSU-ärendena, inte enbart kommer att avse kvalificerade fall. Dessutom handlar det, som vi utvecklat närmare i avsnitt 12.9, inte om hot mot Sveriges säkerhet så som det uttrycket vanligen används. Redan med hänsyn till detta bedömer vi att det inte kan komma i fråga att göra det möjligt att tillåta kartläggande tvångsmedel i samtliga polisiära utlänningsärenden. En generell möjlighet att använda tvångsmedel mot samtliga utlänningar i polisiära utlänningsärenden skulle ge staten alltför långtgående möjligheter som inte står i proportion till det säkerhetshot som flera av utlänningarna i kategorin innebär.

Om en möjlighet att använda tvångsmedel ska införas i polisiära utlänningsärenden bör det mot denna bakgrund handla om en avgränsad del av ärendena, där utlänningarna bedöms utgöra ett kvalificerat säkerhetshot.

Även när det gäller en mer kvalificerad kategori utlänningar med koppling till kriminella nätverk anser vi att det inte är proportionerligt med fullt så kraftfulla ingripanden som enligt våra förslag i detta betänkande kommer att vara möjliga mot de särskilt kvalificerade säkerhetshot som omfattas av LSU. Terrorism och brott mot Sveriges

säkerhet har och bör även i fortsättningen ha en särställning när det gäller de ingripanden som är möjliga enligt det utlänningsrättsliga regelverket. Övervägandena om tvångsmedel utgår därför i huvudsak från de nuvarande möjligheterna till tvångsmedelsanvändning enligt LSU och inte de förslag till utökade möjligheter som vi föreslår i kapitel 6, som vilar på att det är fråga om en mycket begränsad grupp personer som utgör de allvarligaste hoten mot Sverige.

En möjlighet att använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden skulle utgöra ett principiellt tveksamt avsteg från den övriga regleringen om straffprocessuella tvångsmedel

Syftet med tvångsmedelsanvändning mot en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende skulle, i likhet med vad som gäller enligt LSU, syfta till att säkerställa kontroll över utlänningen så länge denne befinner sig i landet. Regleringen skulle alltså i realiteten ha ett brottsförebyggande syfte. Frågan är om en sådan ordning är godtagbar från principiella utgångspunkter. Huvudregeln är sedan länge att tvångsmedel förutsätter att det pågår en förundersökning. När det gäller hemliga tvångsmedel krävs därutöver att förundersökningen handlar om allvarlig brottslighet. Undantag från kravet på förundersökning har införts genom regleringen i lagen (2009:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Bestämmelser om hemlig dataavläsning i motsvarande fall finns även i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. I preventivlagen uppställs krav på att det, med hänsyn till omständigheterna, ska finnas en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa allvarliga brott eller att en person kommer att utöva viss allvarlig brottslighet. Enligt inhämtningslagen ställs visserligen lägre krav, men tvångsmedelsanvändningen är då begränsad till uppgifter om elektronisk kommunikation. Uppgifter får enligt inhämtningslagen 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 vissa uppräknade brott (2 §). Genom nyligen införda och tidsbegränsade bestämmelser 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 vissa brott som räknas upp i en brottskatalog (2 a §).

Som framgått av framställningen i kapitel 6 har undantag från förundersökningskravet även gjorts i fråga om ärenden som handläggs enligt LSU.

Om man i ett polisiärt utlänningsärende skulle ge Polismyndigheten rätt att använda tvångsmedel skulle det utgöra ett betydande avsteg från den övriga regleringen om straffprocessuella tvångsmedel. Regleringen skulle nämligen skapa en möjlighet att använda tvångsmedel i situationer där de krav som i övrigt ansetts nödvändiga att ställa inte är uppfyllda. Något sådant måste ifrågasättas av både principiella och systematiska skäl. Det undantag som gjorts i fråga om utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden motiveras av det särskilt allvarliga hot mot Sveriges säkerhet som dessa individer utgör. Som redan sagts menar vi att detta argument inte fullt ut kan anföras beträffande utlänningar i polisiära utlänningsärenden. När det gäller inhämtning av elektronisk kommunikation måste det dessutom ifrågasättas om man kan motivera ytterligare regler vid sidan av inhämtningslagens.

Även andra principiella skäl talar emot att man nu inför tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden

I dagsläget finns det ingen möjlighet att i avvaktan på verkställighet av avlägsnandebeslutet använda kartläggande tvångsmedel mot en utlänning i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen eller en utlänning som i en brottmålsdom har utvisats på grund av brott. Detta gäller även i situationer där det föreligger ett verkställighetshinder och utlänningen trots avlägsnandebeslutet därför blir kvar i Sverige. Det är svårt att hävda att utlänningar som utvisats i polisiära utlänningsärenden generellt skulle utgöra ett större hot mot det svenska samhället än utlänningar som utvisats i vanliga säkerhetsärenden, där Säkerhetspolisen har förordat en viss utgång i ärendet. Utlänningar som utvisats på grund av brott kan vara dömda för delaktighet i allvarliga brott. Det finns förmodligen i många fall en klar risk för att sådana personer återupptar sin brottsliga verksamhet om de är på fri fot efter avtjänat straff, t.ex. på grund av att förvar inte är möjligt till följd av verkställighetshinder. Trots det finns det alltså

ingen möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel och det finns inga förslag om införande av en sådan möjlighet. Det framstår som inkonsekvent och systematiskt problematiskt att ge myndigheter rätt till tvångsmedelsanvändning i polisiära utlänningsärenden utan att i sådana fall överväga det även för utlänningar som är utvisade på grund av brott eller som omfattas av ett avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende. Det ingår inte i vårt uppdrag att göra sådana överväganden och det är inte heller möjligt för oss att ta oss an saken med den tid som vi har till vårt förfogande.

Det bör också framhållas att det för närvarande pågår en översyn av regleringen om de hemliga tvångsmedlen (dir. 2025:12). En särskild utredare har i uppdrag att göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel i syfte att åstadkomma en mer effektiv och tydlig reglering och att förbättra möjligheterna att använda tvångsmedlen i brottsbekämpningens olika faser. Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av de utökade möjligheterna att använda hemliga och preventiva tvångsmedel och kartlägga den nytta som dessa inneburit för brottsbekämpningen i stort,
- ta ställning till om de under viss tid utökade möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel, vilka bl.a. innebär att hemlig avlyssning och övervakning kan användas för att förhindra särskilt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk, ska fortsätta att gälla utan tidsbegränsning,
- göra en analys av den samlade regleringens konsekvenser för den personliga integriteten,
- analysera behovet och nyttan av samt föreslå en möjlighet att störa och avbryta pågående brott eller brottslig verksamhet i cybermiljö, eller vidta andra jämförbara åtgärder i sådan miljö, i syfte att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas samlade förmåga att ingripa mot sådan brottslighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att lämna förslag till helt ny reglering om hemliga tvångsmedel innan den nuvarande översynen är genomförd.

Andra kontrollåtgärder kommer att vara tillgängliga

Det bör slutligen framhållas att utlänningar i polisiära utlänningsärenden, om förslagen i Ds 2024:23 och i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande genomförs, kommer att omfattas av skärpta kontrollåtgärder vid tillfälliga verkställighetshinder i form av anmälningsskyldighet, med eller utan områdesbegränsning, och – oberoende av verkställighetshinder – av s.k. förstärkt uppsikt som innefattar elektronisk övervakning. Därutöver föreslår vi i avsnitt 12.15.2 skärpta regler om förvar. Även utan införande av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel kommer samhället alltså ha goda möjligheter att utöva kontroll över utlänningar i polisiära utlänningsärenden. Goda skäl kan anföras för att man bör avvakta införandet av de åtgärder som redan föreslagits och utvärdera effekterna av dem innan man tar det stora steg som införande av en möjlighet till kartläggande tvångsmedel innebär.

Det kan tilläggas att en särskild utredare fått i uppdrag att utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Det förefaller sannolikt att det straffansvar som föreslås kommer att omfatta många av de utlänningar som kan bli aktuella i ett polisiärt utlänningsärende. Det förefaller också troligt att förslagen kommer att innebära att tvångsmedelsanvändning blir möjlig inom ramen för förundersökningar om brottet. Behovet av tvångsmedel i nu aktuella sammanhang är därför inte givet.

Våra slutsatser

Vår sammantagna slutsats är att skälen mot införande av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden överväger. En sådan möjlighet är principiellt tveksam då den utgör ett betydande avsteg från det övriga regelverket om straffprocessuella tvångsmedel. De särskilda skäl som ligger till grund för tvångsmedelsregleringen i LSU är inte för handen. Vidare framstår det som tveksamt från systematiska utgångspunkter att införa en

möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel mot utlänningar i polisiära utlänningsärenden utan att man noga övervägt om en sådan möjlighet bör finnas i fråga om utlänningar i säkerhetsärenden och utlänningar som utvisats i en brottmålsdom. Goda skäl kan vidare anföras för att man bör avvakta införandet av de utökade kontrollåtgärder som redan föreslagits i andra lagstiftningsärenden och utvärdera effekterna av dem innan man tar det stora steg som införande av en möjlighet till kartläggande tvångsmedel innebär. Vi anser alltså inte att man bör gå fram med förslag om en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Om sådana tvångsmedel trots detta ska införas bör möjligheten att använda dem begränsas till de mest kvalificerade fallen.

12.16.3 Ett kapitel om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden tas in utlänningslagen

Förslag: 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 (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Skälen för förslaget

Det ankommer på oss att, oberoende av vår bedömning i föregående avsnitt, lämna förslag till tvångsåtgärder som motsvarar de som kan användas enligt LSU. En första fråga är var bestämmelserna om tvångsmedel bör placeras. En särskild utmaning är då att det, som framhålls i föregående avsnitt, pågår en rättslig och systematisk översyn av regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel. Den utredningens ställningstaganden kan givetvis påverka frågan om var bestämmelser om tvångsmedel för polisiära utlänningsärenden hör hemma. Eftersom utredningen är pågående får våra överväganden dock utgå ifrån gällande rätt.

I utlänningslagen finns i dag bestämmelser om kroppsvisitation i vissa fall. Bestämmelserna har dock inte sådana syften som bestämmelserna i LSU och kan därför inte sägas motsvara dessa. I Ds 2024:23 lämnas som tidigare utvecklats förslag om anmälningsskyldighet och

områdesbegränsning, som enligt LSU:s systematik räknas till tvångsmedlen. I promemorian föreslås att bestämmelserna tas in i ett särskilt kapitel efter 9 kap. UtlL, benämnt 9 a kap.

De bestämmelser som vi föreslår tar sikte på en snävare kategori personer än de som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning. Bestämmelserna om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden bör därför inte föras in i det föreslagna 9 a kap. UtlL. De låter sig inte heller särskilt väl inordnas bland bestämmelserna i 9 kap. UtlL, som har andra syften. Vi föreslår därför en eventuell reglering om kartläggande tvångsmedel i stället förs in i ett nytt kapitel i utlänningslagen. Det kan lämpligen placeras efter det 9 a kap. som föreslås i Ds 2024:23.

Vi föreslår i avsnitt 12.16.6 att hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska vara möjlig. I dagsläget regleras det tvångsmedlet uteslutande i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det innebär att den lagen tillämpas även vid tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte eller i den särskilda utlänningskontrollen enligt LSU. Det kan knappast komma i fråga att i nuläget välja en annan lösning för den nya ärendekategori vi föreslår. Som vi anför i avsnitt 6.7.3 hade det dock från ett tillämparperspektiv varit att föredra att samtliga tvångsmedel som kan användas i den särskilda utlänningskontrollen regleras i LSU. Som nämnts är de hemliga och preventiva tvångsmedlen för närvarande föremål för bl.a. systematisk översyn, varvid den frågan kan aktualiseras (dir. 2025:12).

12.16.4 Grundläggande förutsättningar för tvångsmedelsanvändning

Förslag: 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 utlänningen är tagen i förvar.

Skälen för förslaget

Enligt 5 kap. 1 § LSU får tvångsmedel användas om ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Sådana beslut fattas om det finns ett sådant hinder mot verkställigheten som anges i 12 kap. 1–3 a §§ UtlL (2 kap. 13 § LSU). Om en reglering om tvångsmedel ska införas bör det vara möjligt att under motsvarande förutsättningar besluta om tvångsmedel i de polisiära utlänningsärenden som enligt våra förslag ska handläggas enligt utlänningslagen. Eftersom även avvisning kan förekomma enligt utlänningslagen bör samma sak gälla när det i stället är ett avvisningsbeslut som inte kan verkställas.

I kapitel 6 lämnar vi förslag som innebär utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Förslagen innebär bl.a. att tvångsmedel ska kunna användas i tidigare skeden av ärendets gång och innan det fattats ett i och för sig verkställbart avlägsnandebeslut. Som angetts i avsnitt 12.16.3 bedömer vi att det hade varit alltför långtgående att föreslå så omfattande möjligheter till tvångsmedelsanvändning enligt utlänningslagen. Det bör därför inte komma i fråga att föreslå en möjlighet till tvångsmedelsanvändning innan avlägsnandebeslutet fattats och inte heller innan det kommit till den punkt då det i och för sig skulle kunna verkställas. En annan fråga är om det bör krävas att det finns ett formellt verkställighetshinder, eller om det bör vara tillräckligt att beslutet ännu inte har kunnat verkställas. Som utvecklas i avsnitt 6.3.1 och även tas upp i våra direktiv kan verkställighet av ett avlägsnandebeslut dröja – ibland under lång tid – trots att det inte föreligger ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ UtlL. Det kan t.ex. handla om praktiska svårigheter av olika slag, såsom svårigheter i kontakterna med landet dit utlänningen ska utvisas. Behovet av kontroll är enligt vår mening lika stort oavsett om verkställigheten dröjer på grund av ett verkställighetshinder eller av andra orsaker. Vi anser därför att tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden, om sådana bestämmelser införs, bör kunna användas även när det inte föreligger ett verkställighetshinder. En förutsättning bör dock vara att avlägsnandebeslutet har vunnit laga kraft eller får verkställas även om det inte fått laga kraft.

Det kan inte hävdas att det finns något starkt behov av tvångsmedel om utlänningen är tagen i förvar. Det bör för tydlighets skull därför regleras att tvångsmedel inte får användas i sådana fall (jfr övervägandena i avsnitt 6.6.3).

12.16.5 Närmare förutsättningar för tvångsmedelsanvändning

Förslag: Tvångsmedel ska få användas 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 brott som anges i brottskatalogen i 1 a § preventivlagen, och
2. det är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet.

Tvångsmedel ska 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.

Skälen för förslaget

Syftet med tvångsmedelsanvändning och avgränsning av när tvångsmedlen får användas

Det är förenat med betydande svårigheter att utforma de närmare villkoren för tvångsmedelsanvändning. Detta hänger främst samman med svårigheten att dra en tydlig gräns mot tillämpningsområdet för preventivlagen och vikten av att inte urholka de gränser för tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet som dragits vid utformningen av preventivlagen. En särskild utmaning är att de delar av preventivlagen som framför allt är av intresse för vår del är tidsbegränsade och är under utvärdering (dir. 2025:12). Den kan alltså komma att ändras inom överskådlig tid. Med dessa reservationer gör vi följande överväganden.

Syftet med tvångsmedlen bör i likhet med vad som gäller i LSU vara kartläggande. Vidare bör åtgärderna vara inriktade på att klarlägga om utlänningen fortsätter med de aktiviteter som ledde till avlägsnandebeslutet. Någon allmän kartläggning av utlänningens liv och kontakter bör det däremot inte handla om. Tvångsmedelsanvändningen enligt LSU förutsätter att åtgärden är av betydelse för att klarlägga om utlänningen på närmare angivna sätt har en koppling till brottslighet enligt terroristbrottslagen eller ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. I de polisiära utlänningsärendena handlar det i stället om brottslig verksamhet som utövas i organiserad form inom en organisation eller grupp. Det klarläggande syftet bör därför knytas till sådan brottslighet.

Den bästa lösningen vi kan se är att utforma regleringen på ett sådant sätt att den så nära som möjligt svarar mot de villkor som anges i 1 a § preventivlagen utan att för den skull överensstämma med det tillämpningsområdet. Det bör alltså handla om samma slags brottsliga verksamhet. I 1 a § preventivlagen regleras preventiv tvångsmedelsanvändning inom Polismyndighetens ansvarsområde vid risk för allvarlig brottslighet inom en organisation eller grupp. Enligt bestämmelsen får tillstånd till tvångsmedel beviljas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt uppräknade allvarliga brott. Det krävs vidare att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Enligt 3 § får ett tillstånd beviljas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och 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.

Om tvångsmedelsanvändning tillåts i polisiära utlänningsärenden bör den för det första vara begränsad till sådana fall där tvångsmedel enligt 1 a § preventivlagen kan bli aktuell, om misstankarna konkretiseras på ett sådant sätt att det bedöms föreligga en påtaglig risk för att den brottsliga verksamheten kommer att utövas. Det bör alltså handla om brottslig verksamhet inom en organisation eller grupp. Det bör också krävas att denna brottslighet innefattar brottslighet av det allvarliga slag som anges i 1 a § preventivlagen. Med hänsyn till behovet av en tydlig gräns mot preventivlagen bör det, trots de

principiella problemen med en sådan lösning, inte ställas upp som villkor att det finns en risk för att det inom organisationen eller gruppen kommer att utövas sådan brottslig verksamhet.

Vi har övervägt om det, med 5 kap. 3 § första stycket 1 LSU som förebild, bör vara tillräckligt att tvångsmedlet är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger brottslig verksamhet i organiserad form som innefattar sådana brott som anges i 1 a § preventivlagen. Bedömningen är dock att en sådan avgränsning skulle leda till ett alltför vidsträckt tillämpningsområde, eftersom den inte innehåller något beviskrav. En väsentlig skillnad i förhållande till LSU är att tvångsmedelsanvändning kräver att det finns förutsättningar för utvisning enligt 2 kap. 1 §. Kriterierna för utvisning enligt LSU är framåtsyftande och innehåller ett krav på att utlänningen med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Beslut om avlägsnande enligt utlänningslagen kommer, om Vandelsutredningens förslag genomförs, att kunna fattas på betydligt mindre graverande grunder. Detta alternativ bör därför inte väljas.

I stället bör det för tvångsmedel i ett polisiärt utlänningsärende krävas att det med hänsyn till omständigheterna *kan antas* att det inom en organisation eller grupp antingen utövas eller kommer att utövas brottslig verksamhet i organiserad form som innefattar sådan brottslig verksamhet som räknas upp i 1 a § preventivlagen. Det bör vidare krävas att det kan antas att utlänningen tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen. Ett högre beviskrav än ”kan antas” skulle enligt vår mening leda till ett alltför snävt tillämpningsområde i de ärenden som det nu är fråga om. Beviskravet bör ha samma innebörd som när det används i andra sammanhang som rör tvångsmedel (jfr t.ex. 27 kap. 18 a § tredje stycket rättegångsbalken).

Enligt bestämmelsen i preventivlagen krävs att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Redan av det som sagts i det föregående följer att vi föreslår att det ska ställas krav på att utlänningen kan antas delta i eller verka för organisationen eller gruppen. Det kartläggande syftet bör därutöver även knytas till

frågan om utlänningen de facto medvetet främjar eller kommer att främja den brottsliga verksamheten.

Det bör inte vara tillräckligt att åtgärden kan vara till viss fördel vid klarläggandet av de angivna förhållandena. En sådan ordning framstår nämligen inte som proportionerlig. I stället bör det krävas att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja den brottsliga verksamheten. Detta svarar närmast mot kravet i 3 § 1 preventivlagen som innebär att tillstånd till tvångsmedel enligt den lagen endast får beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten.

Samma grundförutsättningar bör gälla för öppna och hemliga tvångsmedel

I LSU:s tvångsmedelsreglering gäller samma grundläggande villkor för användning av samtliga tillgängliga tvångsmedel. För användning av hemliga tvångsmedel krävs emellertid därutöver att det finns särskilda skäl eller, vid hemlig dataavläsning, synnerliga skäl för åtgärden. Preventivlagen har ett annat upplägg. Där är förutsättningarna desamma för öppna som hemliga tvångsmedel. Undantaget är hemlig rumsavlyssning, som nyligen införts i lagen och där särskilda begränsningar gäller i fråga om den brottsliga verksamhet som risken gäller. Med hänsyn till att de polisiära utlänningsärendena till sin karaktär ligger närmast ärenden enligt 1 a § preventivlagen framstår det som mest naturligt att inte heller i dessa göra skillnad mellan öppna och hemliga tvångsmedel. En sådan ordning är också nödvändig om man ska upprätthålla tanken om att tvångsmedelsanvändningen enligt utlänningslagen inte ska kunna vara mer vidsträckt än tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Vi föreslår alltså att förutsättningarna ska vara desamma för öppna som hemliga tvångsmedel. En annan sak är att det i vissa fall finns behov av särskilda begränsningar beträffande bl.a. platsen där tvångsmedlet används. Detta återkommer vi till i avsnitt 12.16.9.

Proportionalitetsprincipen bör regleras uttryckligen

Enligt 1 kap. 8 § UtlL ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Vidare får en ingripande åtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas. Bestämmelsen i andra stycket ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen, som även är lagfäst i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Med ingripande åtgärd avses både de tvångs- och kontrollåtgärder som får vidtas enligt 9–11 kap. och andra för den enskilde ingripande åtgärder enligt lagen. I förarbetena till andra stycket anges bl.a. följande (se Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar, prop. 2024/25:161 s. 67).

Proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Avvägningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlänningens. Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en viss åtgärd som genomförandet av den. När det gäller de tvångs- och kontrollåtgärder som kan vidtas enligt t.ex. 11 kap. innebär det att en proportionalitetsbedömning ska göras exempelvis när Migrationsverket överväger att besluta om kroppsvisitation eller visitation av en förvarstagens bostadsrum. Avvägningen kan leda till att åtgärden inte ska vidtas om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas. Avvägningen kan också leda till att en mindre ingripande åtgärd ska användas i stället. Principen får även betydelse t.ex. vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt bestämmelserna i 10 kap. Kravet på rimlighet innebär att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmännas intresse av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde. Bestämmelsen avser inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder enligt lagen utan avser att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella. (Se Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar, prop. 2024/25:161 s. 67.)

En proportionalitetsprincip gäller generellt på tvångsmedelsområdet. Denna brukar uttryckas på ett något annorlunda sätt än i 1 kap. 8 §. I bl.a. 27 kap. rättegångsbalken anges att tvångsmedel enligt kapitlet får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det in-

trång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse. Kravet på proportionalitet bör vid tvångsmedelsanvändning enligt de föreslagna nya bestämmelserna i 9 b kap. UtlL ha samma innebörd som enligt rättegångsbalken. En bestämmelse med motsvarande lydelse bör därför tas in i kapitlet.

12.16.6 Tvångsmedlen

Förslag: Utlänningen ska få utsättas för husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Tillstånd ska även kunna ges till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, postkontroll och hemlig kameraövervakning. Om tvångsmedel får användas ska 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 ska Polismyndigheten få besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna för åtgärden i övrigt är uppfyllda.

Tillstånd ska även kunna ges till hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter om det finns synnerliga skäl för åtgärden.

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

I lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska det föreskrivas om skyldighet för tillhandahållare att lämna ut uppgifter om abonnemang till Polismyndigheten om uppgiften behövs för att myndigheten ska kunna lokalisera en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte fullgjort anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning.

Bedömning: Det ska inte införas en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter. Det ska inte heller införas en möjlighet att knyta tillståndet till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter till utlänningen i stället för till en viss plats.

Skälen för förslagen och bedömningen

De öppna tvångsmedel som bör tillåtas

Uppdraget innebär att vi ska föreslå motsvarande tvångsmedel som är tillgängliga enligt LSU. Om en reglering om tvångsmedel införs bör den alltså till att börja med innefatta husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt tagande av fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen.

En husrannsakan får avse hus, rum eller slutet förvaringsställe (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken får undersökning även ske på andra ställen som inte är tillgängliga för allmänheten, såsom gårdsplaner, fabriksområden, byggnadsplatser eller däck på fartyg, (28 kap. 10 § rättegångsbalken). I avsnitt 6.7.2 lämnar vi förslag om att införa en möjlighet att enligt LSU även använda tvångsmedlet undersökning på annat ställe. De skäl som anförts där gör sig i huvudsak gällande även i fråga om polisiära utlänningsärenden. Även om det inte heller i polisiära utlänningsärenden kan förväntas vara särskilt vanligt gör vi alltså bedömningen att det kan förekomma situationer där det finns skäl att undersöka en sådan plats i syfte att klarlägga omständigheter rörande t.ex. en utlännings koppling till brottslig verksamhet som utövas i organiserad form. I likhet med vad vi anfört i avsnitt 6.7.2 bedömer vi därför att det kan finnas ett behov av åtgärden. Den bedöms också kunna vara en effektiv åtgärd, i de fall den kommer till användning. Utöver de tvångsmedel som i dagsläget är reglerade i 5 kap. 3 § LSU anser vi därför att även undersökning på annat ställe bör införas i fråga om utlänningar i polisiära utlänningsärenden, om en möjlighet till tvångsmedelsanvändning införs.

Endast de hemliga tvångsmedel som i dag kan användas i kvalificerade säkerhetsärenden bör kunna användas i polisiära utlänningsärenden

En av våra utgångspunkter är att förslagen om vilka tvångsmedel som ska kunna användas ska motsvara det som i dag följer av LSU men däremot inte utan vidare de utvidgningar som föreslås i kapitel 6. Vissa av förslagen i de föregående avsnitten innebär att utvidgningar som föreslås i kapitel 6 görs även i fråga om de polisiära utlänningsärendena. Det handlar om situationer där utvidgningarna bedöms motiverade och proportionerliga. När det gäller de hemliga tvångsmedlen, som utgör ett särskilt stort intrång i enskildas personliga integritet, anser vi dock att det inte i nuläget bör vara aktuellt att föreskriva om mer långtgående möjligheter än som gäller enligt dagens LSU. Det är ett stort steg att – utöver de möjligheter som redan finns enligt inhämtningslagen och preventivlagen – över huvud taget införa bestämmelser om hemliga tvångsmedel mot personer som inte är dömda för brott, inte kan sägas utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och inte heller misstänks för terroristkopplingar. Vi föreslår därför att, om tvångsmedel ska införas, endast de hemliga tvångsmedel som i dag är tillåtna enligt LSU ska vara tillåtna i de polisiära utlänningsärendena. Det innebär att det enligt vår bedömning ska vara möjligt att använda hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande slags uppgifter men däremot inte hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Det innebär vidare att postkontroll ska vara tillåten. Bedömningen innebär vidare att det ska inte heller införas en möjlighet att knyta tillståndet till hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter till utlänningen i stället för till en viss plats.

Fingeravtryck, fotografi och video

Möjlighet att ta fingeravtryck, fotografi och video är inte reglerat i preventivlagen men däremot LSU. Eftersom samma tvångsmedel ska vara tillgängliga som i LSU bör det finnas en möjlighet att ta sådana biometriska uppgifter, om skälen för tvångsmedelsanvändning i allmänhet är uppfyllda. I likhet med vad som gäller enligt 5 kap.

3 a § LSU bör det också vara möjligt att besluta om en ny upptagning om det finns särskilda skäl.

Vissa hemliga tvångsmedel bör kunna användas i lokaliseringssyfte

Det är numera möjligt att i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter i syfte att kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet, vilket även inkluderar utlänningar som inte respekterat förbud att lämna ett vistelseområde. De polisiära utlänningsärendena tar sikte på en kategori personer som innebär ett hot mot det svenska samhället. Det är av stor betydelse att de inte kan avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Det är i sådana situationer som anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning kommer att kunna aktualiseras, om förslagen i Ds 2024:23 genomförs (se avsnitt 12.15.4). Vår bedömning är att de nu aktuella hemliga tvångsmedlen bör kunna användas för att lokalisera utlänningar i ett polisiärt utlänningsärende som ålagts anmälningsskyldighet och som inte fullgör den, eller som inte respekterar områdesbegränsning, förutsatt att de grundläggande villkor för tvångsmedelsanvändning som föreslås i avsnitt 12.16.4 är uppfyllda. Det bör krävas att åtgärden är av synnerlig vikt för att utlänningen ska kunna lokaliseras.

För att möjligheten att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska fungera i praktiken, bör det även göras ett tillägg i fråga om uppgiftsskyldigheten enligt 9 kap. 33 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Tillgången till abonnemangsuppgifter kan nämligen 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 och om utlänningen har någon kommunikationsutrustning som skulle kunna spåras (se Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden, prop. 2023/24:108 s. 70 och avsnitt 7.7). Uppgiftsskyldigheten bör därför utvidgas till att omfatta även abonnemangsuppgifter till Polismyndigheten när dessa behövs för lokalisering av en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte fullgjort anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning.

Tillämpning av rättegångsbalken

I likhet med vad som gäller enligt LSU bör rättegångsbalkens bestämmelser gälla när det inte är nödvändigt med specialreglering. Rättegångsbalken har en noggrant utarbetad och sammanhållen reglering som inte enkelt låter sig föras över till annan lagstiftning. Utgångspunkten bör därför vara att de nya bestämmelserna i största möjliga utsträckning ska luta sig mot bestämmelserna i rättegångsbalken. Dessa regler ska därför tillämpas när det följer av bestämmelserna. Eftersom det inte är möjligt att knyta regleringen i bestämmelserna till konkreta brott eller till brottsmisstanke av viss styrka bör det också tydligt framgå att det som sägs i rättegångsbalken om den som är skäligen misstänkt i stället ska gälla utlänningen. Det innebär att bestämmelser om att tvångsmedel under vissa förutsättningar får användas mot någon som inte är misstänkt för brott inte blir tillämpliga. (Jfr prop. 2021/22:131 s. 143.) Det bör i tvångsmedelsbestämmelserna föreskrivas att 27 respektive 28 kap. rättegångsbalken i övrigt gäller.

12.16.7 Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Förslag: Om elektronisk kommunikationsutrustning påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den tillfälligt kunna omhändertas och undersökas. Handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag ska dock inte få undersökas. Utrustningen ska även få användas för att göra en genomsökning på distans.

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

Skälen för förslaget

Enligt 5 kap. 4 § LSU får en polisman vid Säkerhetspolisen som vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning påträffar en elektronisk kommunikationsutrustning tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. En motsvarande möjlighet bör införas i fråga om polisiära utlänningsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, med tillägget att det även ska gälla elektronisk kommu-

nikationsutrustning som påträffas vid undersökning på annat ställe. Det bör anges att det är en polisman som får vidta omhändertagandet.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i LSU får omhändertagandet pågå i högst 24 timmar. Det ingår i vårt uppdrag att föreslå en förlängd tid. I avsnitt 6.9 föreslår vi att tiden förlängs till fyra dygn. Syftet är att Säkerhetspolisen, i de ovanliga fall då 24 timmar inte räcker, alltid ska kunna undersöka eller i vart fall kopiera innehållet i utrustningen (se vidare om kopiering i nästa avsnitt). Motsvarande skäl gör sig gällande här. I de allra flesta fall kan 24 timmar förväntas vara tillräckligt, men det kan också finnas ärenden där t.ex. tekniska svårigheter eller språksvårigheter gör att längre tid behövs. Vi föreslår därför att den längsta tillåtna tiden ska överensstämma med det som föreslås gälla enligt LSU, dvs. fyra dygn.

Vi föreslår vidare i fråga om LSU att bestämmelserna om undersökning av en omhändertagen kommunikationsutrustning anpassas till bestämmelserna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken (se avsnitt 6.9). Förslaget, som syftar till att öka skyddet för den enskilde, går ut på att handlingar som inte hade kunnat tas i beslag inte får undersökas. Skyddet bör inte vara lägre i de polisiära utlänningsärendena. Det bör därför även här föreskrivas att handlingar i kommunikationsutrustningen inte får undersökas om de omfattas av beslagsförbud.

12.16.8 Kopiering

Förslag: Innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits ska få kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som kan läggas till grund för användning av tvångsmedel. Detsamma ska gälla 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 ska inte heller få kopieras.

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 att en handling ska kopieras.

Skälen för förslagen

I likhet med vad som gäller enligt 5 kap. 4 a § LSU bör det vara tillåtet att kopiera innehållet i en omhändertagen kommunikationsutrustning och handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans, samt i enlighet med vårt förslag i avsnitt 12.16.6, undersökning på annat ställe. I avsnitt 6.10.2 föreslår vi att kopiering även ska vara tillåten vid postkontroll. Samma sak bör gälla i polisiära utlänningsärenden.

I avsnitt 6.10.2 föreslår vi vissa utökade rättssäkerhetsgarantier för den enskilde i fråga om kopiering enligt LSU. Vi föreslår där dels att beslagsförbudet enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska få genomslag vid kopiering på så sätt att handlingar som inte hade fått tas i beslag inte får kopieras, dels särskilda bestämmelser om vem som får fatta beslutet om kopiering. Skyddet för enskilda bör inte vara lägre i de polisiära utlänningsärendena. Bestämmelser med motsvarande innebörd bör därför införas i utlänningslagens kapitel om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden.

12.16.9 Ett platskrav ska gälla i fråga om hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning

Förslag: 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.

Skälen för förslaget

Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt 5 kap. 6 § 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 kan antas komma att planläggas eller förberedas. Motsvarande platskrav gäller för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter. Av integritetsskäl bör tillstånd till de nu aktuella

tvångsmedlen vara begränsade till en viss plats även när det är fråga om ett polisiärt utlänningsärende. Huvudregeln bör då vara att det är fråga om en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig. Om Polismyndigheten har kännedom om en plats där sådan brottslig verksamhet som kartläggningsmöjligheten omfattar kan antas komma att planläggas eller förberedas bör dock även en sådan plats kunna övervakas även om det inte är fråga om att utlänningen vistas där regelbundet.

12.16.10 Tillstånd till tvångsmedel

Förslag: Tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska endast få användas med rättens tillstånd. Ansökan ska göras av Polismyndigheten. Regeringen ska föreskriva vilka tingsrätter som är behöriga att pröva ansökningarna.

Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning ska få verkställas omedelbart.

På förfarandet ska 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 anges.

Polismyndigheten ska få överklaga en domstols beslut om tillstånd till tvångsmedel. Sådana beslut ska få överklagas i den ordning som anges i rättegångsbalken.

Bestämmelser om tillstånd till hemlig dataavläsning ska tas in i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det ska anges att det är Polismyndigheten som i dessa ärenden ska föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4 lagen, om villkor inte framstår som obehövligt. Bestämmelserna i 16 § lagen om hemlig dataavläsning om rättens prövning och fråga om offentliga ombud ska gälla även i fråga om tvångsmedelsansökningar i polisiära utlänningsärenden.

Bedömning: Det bör inte krävas att Migrationsverket godkänner tvångsmedelsanvändningen. En ordning med s.k. dubbelprövning bör således inte införas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Polismyndigheten bör ansöka om tillstånd

Vid användning av kartläggande tvångsmedel enligt LSU inleds processen med att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om att få använda tvångsmedel. Prövningen går ut på att avgöra om det generellt finns rättsliga förutsättningar för och behov av att kontrollera utlänningen genom sådana åtgärder. Någon prövning av de specifika förutsättningarna för användning av ett visst tvångsmedel ska dock inte göras (se avsnitt 6.6.6). Därefter fattar Säkerhetspolisen beslut om användning av husrannsakan och andra öppna tvångsmedel. När det gäller hemliga tvångsmedel krävs i stället att Säkerhetspolisen hos Stockholms tingsrätt ansöker om tillstånd och att rätten beviljar ett sådant tillstånd. Detta system med en så kallad dubbelprövning har ansetts utgöra en viktig garanti för att tvångsmedel mot utlänningar inte används om det inte finns sakliga skäl för det.

I de polisiära utlänningsärendena föreslås Polismyndigheten ha en roll som motsvarar den roll Säkerhetspolisen har i vanliga säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen. Det är Polismyndigheten som har bäst kunskap om utlänningarna och de förhållanden som ligger bakom myndighetens ställningstagande i fråga om utgången i ärendet. Det är därför svårt att tänka sig någon annan myndighet som ansvarig för att ta initiativ till användning av tvångsmedel. Frågan är om myndigheten, såsom enligt LSU, ska kunna fatta beslut om vissa tvångsmedel eller om det i likhet med vad som gäller enligt preventivlagen ska krävas tillstånd av rätten både vid öppna och hemliga tvångsmedel (6 § preventivlagen). Med hänsyn till att ärendena, som utvecklas i avsnitt 12.16.5, ligger närmast ärenden enligt 1 a § preventivlagen talar starka skäl för att rättens tillstånd ska krävas i samtliga fall. För detta talar även allmänna rättssäkerhetshänsyn. Vår bedömning är därför att rättens tillstånd alltid bör krävas och att ansökan bör göras av Polismyndigheten. Det framstår inte som lämpligt att involvera åklagare, eftersom det inte är fråga om en förundersökning.

I avsnitt 12.16.7 föreslås att elektronisk kommunikationsutrustning tillfälligt ska få omhändertas och undersökas om den påträffas vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. En sådan åtgärd kan alltså enbart vidtas efter att rätten lämnat tillstånd till exempelvis en husrannsakan. Det bör då inte krävas ett särskilt domstolsbeslut för omhändertagandet av kom-

munikationsutrustningen. Rätten att besluta om omhändertagande bör tillkomma en polisman.

Det bör inte gälla en ordning med dubbelprövning

Det kan övervägas om Polismyndighetens ansökan om tillstånd bör föregås av ett tillstånd från Migrationsverket, dvs. ett krav på dubbelprövning motsvarande den som gäller enligt LSU. En väsentlig skillnad är dock att Säkerhetspolisen i de kvalificerade säkerhetsärendena utan föregående domstolsprövning kan besluta om husrannsakan och övriga öppna tvångsmedel. Vidare beslutar Migrationsverket i sådana ärenden på ansökan från Säkerhetspolisen om tvångsmedlen anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet. Förslagen om polisiära utlänningsärenden i detta kapitel bygger i stället på att tvångsmedelsanvändning ska förutsätta rättens tillstånd. Som utvecklas närmare i det följande bör tillståndsförfarandet motsvara det som gäller vid ärenden om tillstånd till preventiva tvångsmedel. Därigenom uppfylls de högt ställda krav som måste ställas på rättssäkerhet och säkerställande av att åtgärden är proportionerlig. Det finns inte någon anledning att därutöver kräva att Migrationsverket ska ge sitt godkännande. Tvärtom skulle en sådan ordning tynga regleringen och ärendena utan att tillföra något väsentligt utöver rättens prövning i tillståndsärendet. Det bör därför inte ställas ett krav på Migrationsverkets godkännande för att Polismyndigheten ska få ansöka om rättens tillstånd till tvångsmedel.

Forumreglerna bör i huvudsak motsvara preventivlagens

Ärenden om tillstånd till tvångsmedel enligt LSU handläggs av Stockholms tingsrätt (5 kap. 11 § första stycket LSU). Samma sak gäller i fråga om preventiva tvångsmedel enligt 1 och 1 b §§ preventivlagen. Enligt bl.a. 1 a § gäller i stället att regeringen meddelar föreskrifter om vilka tingsrätter som får pröva frågor om tvångsmedel. I förarbetena anförs bl.a. följande (se Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126 s. 86 och 87).

> Beslut om tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning är en mycket ingripande åtgärd. En noggrann prövning i tillståndsfrågan är en rätts-

säkerhetsgaranti och en väsentlig förutsättning för att regleringens legitimitet ska kunna upprätthållas. Det är avgörande att domstolsprövningen lever upp till högt ställda krav på kvalitet och rättssäkerhet. Som bl.a. JO framhåller är ärenden om preventiv tvångsmedelsanvändning ofta komplexa. Bedömningskriterierna i ärendena är också särpräglade och liknar inte vad domstolarna normalt hanterar, vilket Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden påpekar. Ärendena väntas också bli relativt få till antalet. Om ärendena fördelas på alla tingsrätter skulle vissa domstolar alltså hantera frågorna mycket sällan. Med en koncentration av ärendena skulle i stället den eller de domstolar som handlägger ärendena kunna arbeta upp en kompetens och erfarenhet som annars kan vara svår att uppnå. Som Åklagarmyndigheten lyfter fram skulle dessutom en sådan ordning kunna leda till en mer enhetlig rättstillämpning.

Mot den angivna bakgrunden och med hänsyn till att regleringen föreslås bli tidsbegränsad anser regeringen, i likhet med JO, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Åklagarmyndigheten och Hovrätten för Västra Sverige att antalet tingsrätter som handlägger ärenden om preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utvidgade tillämpningsområdet bör begränsas.

Det bör dock inte i lag anges vilken eller vilka tingsrätter som ska vara behöriga att pröva en ansökan om tillstånd till preventiva tvångsmedel inom det utvidgade tillämpningsområdet. Detta bör i stället regleras i förordning. Även de anknytningskriterier som ska vara avgörande för vilken tingsrätt som är behörig bör preciseras i förordning, jfr propositionen Nya regler för erkännande och verkställighet av utländska domar på civilrättens område (prop. 2013/14:219 s. 76 och 270 och 271) och propositionen En ny lag om företagsrekonstruktion (prop. 2021/22:215 s. 331–333). Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att, efter inhämtande av synpunkter från Åklagarmyndigheten och övriga berörda myndigheter, lämna förslag på vilken eller vilka tingsrätter som ska vara behöriga att pröva ansökningar om tillstånd till preventiva tvångsmedel inom det utvidgade tillämpningsområdet.

Föreskrifter finns i förordningen (2023:541) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel i vissa fall enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I förordningen finns en förteckning över domstolar som är behöriga att pröva tillståndsansökningar enligt 1 a, 1 c, 1 e eller 1 g § preventivlagen. Dessa domstolar är Attunda tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Umeå tingsrätt. För respektive domstol anges i förteckningen vilka områden som ingår i tingsrättens domsområde. En ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt någon av de angivna paragraferna prövas av den tingsrätt i förteckningen inom vars domsområde den brottsliga verksamheten kan komma att utövas, eller den person som avses i någon av de uppräknade paragraferna i

den lagen uppehåller sig (2 § förordningen). En ansökan som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) prövas dock alltid av Stockholms tingsrätt (3 §).

Frågan är vad som bör gälla för prövningen av ansökningar om tillstånd till tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. De skäl som anförts för att ärenden enligt bl.a. 1 a § preventivlagen bör koncentreras till ett fåtal domstolar gör sig till stor del gällande även när det gäller de polisiära utlänningsärendena – låt vara att det är mycket svårt att bedöma hur många ärenden det kan bli fråga om. Det är fråga om ytterst ingripande tvångsmedel som föreslås kunna användas utan en konkret brottsmisstanke. Det förväntas bli fråga om relativt svåra avvägningar. Det är då en fördel om det inom ett begränsat antal domstolar kan arbetas upp särskild erfarenhet och kompetens. De avgränsningar av möjligheten att använda tvångsmedel som föreslås i avsnitt 12.16.5 bygger delvis på avgränsningarna i 1 a § preventivlagen, varför bedömningarna kommer att likna varandra. Sammantaget framstår det som en lämplig ordning att regleringen i huvudsak motsvarar det som gäller för prövning av ärenden enligt 1 a § preventivlagen. Det bör därför ankomma på regeringen att i förordning meddela föreskrifter om vilka domstolar som ska vara behöriga. Föreskrifterna bör innebära att det är samma domstolar och domsområden som enligt den nyss nämnda förordningen. I likhet med vad som gäller enligt den förordningen bör den av dessa domstolar vara behörig inom vars domsområde utlänningen uppehåller sig. Det framstår dock inte som lämpligt att även knyta forumbestämmelsen till den plats där den brottsliga verksamhet som utlänningen har en koppling till pågår. En sådan ordning är nämligen inte helt enkel att tillämpa i situationer där det inte rör sig om konkreta brottsmisstankar.

En ansökan som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bör prövas av Stockholms tingsrätt.

Förfaranderegelerna bör i huvudsak överensstämma med preventiva tvångsmedel

Tillståndsprövningen enligt preventivlagen sker som utgångspunkt inte inom en kontradiktorisk process. Sammanträdet hålls bakom stängda dörrar och utan att den som ansökan rör är kallad. I ärenden om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska dock ett offentligt

ombud bevaka enskildas integritetsintressen. Detta följer av 6 § tredje stycket preventivlagen som hänvisar till bestämmelserna i 27 kap. 26–28 §§ rättegångsbalken om offentliga ombud. Ett offentligt ombud har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättens beslut (27 kap. 26 § andra stycket rättegångsbalken). Enligt 27 kap. 28 § rättegångsbalken ska rätten så snart som möjligt när en ansökan om något av de nämnda tvångsmedlen kommit in utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara.

Mycket talar för att förfarandereglerna för ärenden enligt 9 b kap. utlänningslagen bör utformas på motsvarande sätt. En sådan ordning kan möjligen kritiseras för att domstolsprövningen inte ges något kontradiktoriskt inslag i de fall då ett offentligt ombud inte ska utses. Ett visst kontradiktoriskt inslag finns enligt LSU, genom att utlänningen genom sitt offentliga biträde får yttra sig i ärendet om Migrationsverkets godkännande. Emellertid har det som sagt ansetts godtagbart att tillståndsprövningen gällande preventiva tvångsmedel (och även vissa hemliga tvångsmedel i en förundersökning) i vissa fall sker utan att åklagaren har en motpart. Det framstår därför som en godtagbar ordning även i de nu aktuella fallen. Det kan här framhållas att förslagen inte innehåller någon möjlighet för Polismyndigheten att genomföra en husrannsakan eller genomsökning på distans i hemlighet. I det avseendet framstår tvångsmedelsanvändningen som mindre känslig från integritetssynpunkt än användning av dessa tvångsmedel enligt preventivlagen, jfr 9 b och c §§ preventivlagen.

Följaktligen bör bestämmelserna i fråga om tvångsmedel i allt väsentligt motsvara det som gäller i fråga om rättens prövning och beslut i ärenden om tvångsmedel som handläggs enligt preventivlagen respektive lagen om hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen. Det innebär följande.

Vid tillståndsprövningen enligt bestämmelserna i 9 b kap. utlänningslagen ska det som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas. Detta behöver inte föreskrivas särskilt utan bör följa av hänvisningar i bestämmelserna om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning till 27 kap. rättegångsbalken (se avsnitt 12.16.6). Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning ska få verkställas omedelbart. På förfarandet ska tillämpas reglerna 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 utlänningslagen.

Enligt 15 § andra stycket preventivlagen krävs att handläggningen ska ske skyndsamt. Det ligger visserligen i sakens natur att ärenden om tvångsmedel bör hanteras med viss skyndsamhet. Dock framstår inte ärendena som så brådskande att de behöver ställas upp ett särskilt skyndsamhetskrav. I detta avseende bör regleringen alltså skilja sig från preventivlagens.

När det gäller hemlig dataavläsning bör det i 14 § lagen om hemlig dataavläsning regleras att Polismyndigheten gör ansökan om tillstånd till tvångsmedlet i polisiära utlänningsärenden. I paragrafen bör det även anges att det är Polismyndigheten som i dessa ärenden ska föreslå sådana villkor som avses i 18 § första stycket 4, om villkor inte framstår som obehövligt. I 15 § bör det göras en hänvisning till forumreglerna i 9 b kap. utlänningslagen. Av 16 § lagen om hemlig dataavläsning framgår vad som gäller för rättens prövning och i fråga om offentliga ombud. Bedömningarna i det föregående ger inte anledning till några ändringar i 16 §.

Det bör regleras särskilt att Polismyndigheten får överklaga en domstols beslut om tillstånd till tvångsmedel samt att sådana beslut överklagas i den ordning som anges i rättegångsbalken (jfr 7 kap. 12 § LSU).

Vi föreslår i avsnitt 6.8.2 att Säkerhetspolisen ska ges en möjlighet att i kvalificerade säkerhetsärenden fatta interimistiskt beslut om hemliga tvångsmedel under vissa förutsättningar. I nuläget finns det inte tillräckliga skäl att införa en motsvarande reglering i utlänningslagen eller när det gäller utlänningslagsfallet i lagen om hemlig dataavläsning. Vi föreslår därför inte någon motsvarande möjlighet för Polismyndigheten.

12.16.11 Innehållet i ett tillstånd till postkontroll

Förslag: I ett tillstånd till postkontroll ska rätten få 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.

Skälen för förslaget

Enligt 5 kap. 15 § LSU får rätten i ett tillstånd till postkontroll besluta att en försändelse som kommer in till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Möjligheten omfattar alla slags försändelser. Ett tillstånd om postkontroll ska meddelas för högst en månad. Tillståndstiden för postkontroll räknas från den dag då befordringsföretaget delgavs beslutet. Information om åtgärden får inte lämnas till någon utan Säkerhetspolisens medgivande. Vid införandet av nuvarande LSU infördes det av rättssäkerhetsskäl ett krav på att det i ett tillstånd till postkontroll ska anges vilka typer av försändelser som ska omfattas (se prop. 2021/22:131 s. 168). Regeringen ansåg att ett sådant krav skulle medföra att intrånget kan begränsas. Kravet avsågs inte hindra att så gott som all korrespondens till eller från utlänningen kvarhålls, om det i det enskilda fallet finns skäl för det. Normalt bör dock åtminstone en viss typ av korrespondens kunna undantas. Som exempel angavs brev från svenska myndigheter eller något annat som uppenbart saknar intresse för kontrollen av utlänningen.

Bestämmelserna om postkontroll i polisiära utlänningsärenden bör lämpligen motsvara det som gäller enligt LSU. Den begränsade tillståndstiden motsvarar vad som gäller enligt rättegångsbalken och innebär ett skydd mot att tvångsåtgärder får pågå längre än nödvändigt. Som anfördes i proposition Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden (prop. 2021/22:131) innebär kravet på att det i beslutet anges

vilka försändelser som tillståndet omfattar ett stärkt skydd för den enskilde. Liksom i LSU är det viktigt att information om åtgärden inte utan medgivande lämnas till någon. Ett sådant medgivande bör endast kunna lämnas av Polismyndigheten.

12.16.12 Upphävande av ett beslut om tvångsmedel

Förslag: Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemligt tvångsmedel, ska Polismyndigheten eller rätten upphäva beslutet.

Skälen för förslaget

I enlighet med vad som i övrigt gäller vid användning av hemliga tvångsmedel bör Polismyndigheten eller rätten vara skyldig att upphäva ett beslut om hemliga tvångsmedel om det inte längre finns skäl för det. Detta överensstämmer principiellt med vad som i bl.a. rättegångsbalken och preventivlagen gäller i fråga om hemliga tvångsmedel (27 kap. 23 § rättegångsbalken och 10 § preventivlagen).

12.16.13 Biometrisk autentisering

Förslag: Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara 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.

Skälen för förslaget

Våra förslag i fråga om LSU innefattar en möjlighet att framtvinga biometrisk autentisering för att man ska kunna komma åt innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning som ska undersökas. Samma möjlighet bör finnas även i de polisiära utlänningsärendena såväl vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning som när ett avläsningsbart informationssystem ska genomsökas

vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans. Detta motsvarar vad som i avsnitt 6.10.3 föreslås i fråga om LSU. Någon särskild reglering om detta behövs inte när det är fråga om husrannsakan eller genomsökning på distans eftersom detta följer av den föreslagna hänvisningen till bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken (se 27 kap. 17 f § rättegångsbalken).

12.16.14 Tvångsmedel mot utlänningar under 18 år

Bedömningar: Det bör inte införas en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot utlänningar som inte har fyllt 15 år. I övrigt ska de föreslagna tvångsmedelsbestämmelserna omfatta underåriga, även de under 15 år, utan några särskilda begränsningar.

Skälen för bedömningarna

Utgångspunkter för övervägandena

Som angetts tidigare innebär all tvångsmedelsanvändning ett ingrepp i den personliga integriteten. Det gäller inte minst när tvångsmedel riktas mot barn. I likhet med vad som gäller vid tvångsmedelsanvändning mot vuxna måste tvångsmedelsanvändning mot barn därför innehålla noggranna överväganden mellan samhällets behov av åtgärden och barnets rätt till sin kroppsliga integritet, sitt hem och privatliv.

I proposition Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott uttalar regeringen att när det gäller brottsutvecklingen bland unga lagöverträdare är det en tydlig trend att barn i större utsträckning deltar i allvarlig brottslighet. Barn intar en mer central roll vid utförandet av brottsligheten. De kriminella nätverken är uppbyggda i hierarkiska åldersskikt där barn till stor del finns i utförarledet. (Se prop. 2024/25:175 s. 32.) Vi har i avsnitt 12.8 konstaterat att utlänningar i kriminella nätverk utgör ett hot mot det svenska samhället. Det gäller såväl vuxna som barn. Samhället har därmed ett behov av att utöva kontroll över de individer som ska avlägsnas ur landet på grund av deras kopplingar till kriminella nätverk. Vår slutsats i avsnitt 12.16.2 är dock att inte förorda en ordning med tvångsmedelsanvändning utifrån de argument som anförs där. En uppenbar följd av våra överväganden i det avsnittet är att vi inte heller anser

att tvångsmedel ska användas mot barn i polisiära utlänningsärenden. Om tvångsmedel ska användas bör dessa dock begränsas enligt våra överväganden nedan.

Barn som fyllt 15 år

I avsnitt 6.11 finns en redogörelse för regleringen om användning av tvångsmedel mot underåriga. Det som sagts där upprepas inte här. I korthet innebär regleringen dock följande. Det finns varken i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) eller rättegångsbalken några särskilda regler för barn i åldrarna 15–17 år i fråga om beslag, husrannsakan, undersökning på annat ställe, 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.

Vid all tvångsmedelsanvändning som rör barn ska barns särskilda skydd enligt barnkonventionen beaktas. Dock ser vi inte anledning att föreskriva om särskilda begränsningar i fråga om användning av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden när det gäller barn som fyllt 15 år. De bör alltså omfattas av samma regler som vuxna utlänningar i sådana ärenden.

Öppna tvångsmedel mot utlänningar under 15 år

Frågan är om förslagen även bör omfatta utlänningar under 15 år. Vi börjar med frågan om s.k. öppna tvångsmedel, som brukar betraktas som mindre ingripande i förhållande till den enskilde än de hemliga tvångsmedlen. Det förefaller sannolikt att de flesta utlänningar som kommer omfattas av ärendekategorin polisiära utlänningsärenden är vuxna individer. Det går dock inte att utesluta att vissa utlänningar under 18 år, men även under 15 år, också kan utgöra ett tillräckligt allvarligt hot mot det svenska samhället som motiverar avlägsnande. Det kan då även finnas ett behov av att med hjälp av tvångsmedel utöva kontroll över dem i avvaktan på att avlägsnandet kan verkställas.

I 36 § lagen LUL framgår att 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. Med särskilda skäl bör menas att det föreligger misstanke om allvarliga brott eller brottslighet av större omfattning (se Om utredning av brott av barn under 15 år, prop. 1983/84:187 s. 29). Sedan den 1 oktober 2025 gäller vidare att preventiva tvångsmedel får riktas mot någon som inte har fyllt 15 år om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar t.ex. mord, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott och det kan befaras att den unge som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (se 1 e § preventivlagen). Även inhämtningslagen får under vissa förutsättningar tillämpas.

Vid bedömningen av om öppna tvångsmedel ska kunna användas mot barn under 15 år bör det beaktas att tvångsmedel enligt förslagen enbart kan komma i fråga om barnet har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot sig och därmed saknar rätt att vistas i Sverige. Därutöver bör man beakta de högt ställa kvalifikationskrav som föreslås i avsnitt 12.16.5. Möjligheten till tvångsmedelsanvändning föreslås vara starkt begränsad, och föreslås därtill förutsätta ett föregående tillstånd av domstol. Till skillnad från vad som gäller enligt preventivlagen innebär förslagen i detta kapitel vidare att rättegångsbalkens regler ska tillämpas i fråga om bl.a. husrannsakan (se bl.a. 28 kap. 11 § rättegångsbalken). Det innebär att utlänningen normalt kommer att vara närvarande eller som utgångspunkt ska underrättas om åtgärden i efterhand. Tvångsmedelsanvändningen framstår därför, beträffande de öppna tvångsmedlen, som mindre ingripande från integritetssynpunkt än det som gäller enligt preventivlagen. Vår sammantagna slutsats är att lämnade förslag om öppna tvångsmedel i avsnitt 12.16.5–7 bör omfatta även utlänningar under 15 år.

Som vid all användning av tvångsmedel ska behov av åtgärden vägas mot det ingrepp eller men i övrigt som åtgärden innebär. Om tvångsmedlet riktas mot ett barn måste barnrättsperspektivet vara särskilt framträdande och i den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras ska barnets bästa särskilt beaktas.

Hemliga tvångsmedel mot utlänningar under 15 år

Den 1 oktober 2025 infördes det bestämmelser om hemliga tvångsmedel riktade mot barn under 15 år i LUL. Sammanfattningsvis innebär lagändringarna att hemliga tvångsmedel ska få användas i utredningssyfte mot barn under 15 år som är skäligen misstänkta för vissa allvarliga brott (se t.ex. 36 f §). Det infördes vidare vid samma tidpunkt nya bestämmelser i preventivlagen som innebär att preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år för att förebygga, förhindra och upptäcka viss särskilt allvarlig brottslighet. Enligt 1 e § preventivlagen får tillstånd till tvångsmedel (både s.k. öppna som hemliga) beviljas avseende någon som inte fyllt 15 år om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet av visst allvarligt slag. Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett tillstånd också får beviljas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket 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. Samtidigt infördes också en möjlighet att tillämpa inhämtningslagen i fråga om uppgifter som rör ett telefonnummer, en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning som innehas eller används eller har innehafts eller har använts av någon som inte har fyllt 15 år. Möjligheten är då begränsad till fall där omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka 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.

Det framstår inte som lämpligt att föreslå en möjlighet till hemliga tvångsmedel mot utlänningar under 15 år där konkret brottsmisstanke saknas innan den nyligen införda regleringen om hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år utvärderats noggrant. Några sådana förslag lämnas därför inte.

12.17 Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel

Så som anförts i avsnitt 12.16.1 bör regleringen om rättssäkerhetsgarantier vara densamma i den nya regleringen som i rättegångsbalken. En särreglering av rättssäkerhetsgarantierna bör bara finnas i den utsträckning som det krävs på grund av att tvångsmedlen används för ett annat ändamål eller det annars finns sakliga skäl för att göra avsteg från rättegångsbalkens regler. Det sagda överensstämmer med hur rättssäkerhetsgarantierna utformats i LSU (se prop. 2021/22:131 s. 179).

12.17.1 Granskning och förstöring av material från tvångsmedel

Förslag: Material från hemliga tvångsmedel ska endast få granskas av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller åklagare. Detsamma ska gälla granskning av material från andra tvångsmedel. En sådan granskning ska dock få delegeras till en sakkunnig eller någon annan som anlitas. Granskningen ska göras snarast möjligt.

Upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska bevaras så länge de behövs i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlänningen. Uppgifter från upptagningar och uppteckningar som får användas för något annat ändamål ska dock bevaras så länge de behövs för det nya ändamålet. I övrigt ska upptagningar och uppteckningar förstöras så snart som möjligt.

En kopia ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller myndighetens brottsutredande verksamhet. En kopia av en enskild handling ska omedelbart förstöras i de delar som den omfattas av beslagsförbud enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

Bestämmelserna om granskning och förstöring ska tillämpas även vid hemlig dataavläsning.

Skälen för förslagen

I 5 kap. 20–22 §§ LSU finns bestämmelser om granskning och förstöring av material från tvångsmedel inklusive vissa kopior. Bestämmelserna innebär följande. Material från hemliga tvångsmedel får endast granskas av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller åklagare. Detsamma gäller granskning av material från andra tvångsmedel. En sådan granskning får dock delegeras till en sakkunnig eller någon annan som anlitas. Granskningen ska göras snarast möjligt. Upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska bevaras så länge de behövs i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlänningen. Uppgifter från upptagningar och uppteckningar som får användas för något annat ändamål ska dock bevaras så länge de behövs för det nya ändamålet. I övrigt ska upptagningar och uppteckningar förstöras så snart som möjligt. En kopia av material ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller myndighetens brottsutredande verksamhet.

Det framstår som naturligt att motsvarande bestämmelser förs in i utlänningslagens nya tvångsmedelskapitel. Även om utgångspunkten naturligtvis är att granskningen genomförs av Polismyndigheten eller rätten bör en sådan möjlighet finnas även för Säkerhetspolisen eller en åklagare. Det kan nämligen finnas situationer där företrädare för någon av dessa myndigheter behöver granska materialet för att det ska kunna göras en bedömning av om exempelvis en förundersökning ska inledas. Bestämmelserna om granskning och förstöring bör genom hänvisning i lagen om hemlig dataavläsning göras tillämpliga även vid hemlig dataavläsning.

Det kan i sammanhanget anmärkas att LSU:s bestämmelser om bevarande möjligen inte är helt ändamålsenliga i alla delar. Frågan ligger dock för långt vid sidan av de frågor vi har att se över för att den ska tas upp inom ramen av detta uppdrag. Det pågår en översyn av regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel (dir. 2025:12).

I konsekvens med förslaget att bestämmelserna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska få genomslag vid tvångsmedelsanvändningen bör det därutöver föreskrivas att en kopia av en enskild handling omedelbart ska förstöras i de delar som den omfattas av beslagsförbud (jfr avsnitt 6.10.2).

12.17.2 Användning av överskottsinformation

Förslag: Uppgifter som kommit fram vid hemliga tvångsmedel (överskottsinformation) ska få användas inte bara för att inleda förundersökning eller förhindra förestående brott utan även för annat ändamål. Om det finns bestämmelser i annan lagstiftning, till exempel offentlighets- och sekretesslagen, som hindrar användningen ska de gälla.

Polismyndigheten ska besluta om användning av överskottsinformation.

Skälen för förslaget

I 5 kap. 23 § LSU regleras användning av överskottsinformation som kommit fram vid hemliga tvångsmedel. Enligt bestämmelsen får överskottsinformation användas inte bara för att inleda förundersökning eller förhindra förestående brott utan även för annat ändamål. Om det finns bestämmelser i annan lagstiftning, till exempel offentlighets- och sekretesslagen, som hindrar användningen ska de dock gälla. Säkerhetspolisen ska besluta om användning av överskottsinformation.

Även när det gäller användning av överskottsinformation framstår regleringen i LSU som lämplig och ändamålsenlig. Motsvarande bestämmelser bör därför tas in i det föreslagna kapitlet om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Med hänsyn till den föreslagna ansvarsfördelningen bör beslutet om användning av överskottsinformation fattas av Polismyndigheten. Genom hänvisning i lagen om hemlig dataavläsning bör bestämmelserna göras tillämpliga även vid hemlig dataavläsning.

12.17.3 Tystnadsplikt för postkontroll

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

Skälen för förslaget

Den som i ett befordringsföretag har fått del av eller tillgång till en uppgift om postkontroll enligt 5 kap. 7 § LSU får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått del av eller tillgång till (5 kap. 3 § postlagen [2010:1045]). En motsvarande tystnadsplikt bör gälla vid postkontroll enligt de föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen.

12.17.4 Kontroll av tillämpningen av de nya tvångsmedelsbestämmelserna

Förslag: Polismyndigheten ska varje år redovisa uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna om vissa hemliga tvångsmedel enligt närmare anvisningar från regeringen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. När rätten har beslutat i frågor om hemliga tvångsmedel i ett polisiärt utlänningsärende ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

Skälen för förslagen

Något som anses vara lika viktigt som förhandskontroll i form av till exempel en domstols tillståndsprövning när det gäller hemliga tvångsmedel är möjligheten att i efterhand granska om tvångsmedelsanvändningen har stått i överensstämmelse med lagstiftningen, så kallad efterkontroll.

Användningen av hemliga tvångsmedel är föremål för parlamentarisk kontroll. I enlighet med riksdagens önskemål har regeringen sedan 1983 årligen redovisat hur reglerna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (tidigare hemlig teleavlyssning) har tillämpats under det gångna året (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 1981/82:298). Redovisningen har därefter utökats till att avse även användningen av andra hemliga tvångsmedel. Den omfattar i dag också hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning vid förundersökning i brottmål liksom vid tillämpningen av preventivlagen. Redo-

visningen omfattar dessutom en redogörelse för inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Redovisningen innefattar även användningen av dessa tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet.

Enligt förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska myndigheten till regeringen, senast den 31 maj varje år, redovisa uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna om vissa hemliga tvångsmedel enligt närmare anvisningar från regeringen.

Den parlamentariska kontrollen av hur regeringen hade tillämpat bestämmelserna i LSU utövas genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen. Den årliga redovisningen till riksdagen anses fylla en viktig funktion för lagstiftningens legitimitet. Insynen i både regeringens och Säkerhetspolisens verksamhet enligt lagen är generellt sett begränsad. Det ansågs därför vid införandet av nuvarande LSU även i fortsättningen betydelsefullt att den parlamentariska kontrollen finns kvar och utövas på samma sätt som i dag så att redovisningen finns allmänt tillgänglig (se prop. 2021/22:131).

Vår bedömning är att användningen av hemliga tvångsmedel enligt den föreslagna regleringen om polisiära utlänningsärenden bör vara underkastad samma parlamentariska kontroll som övrig användning av hemliga tvångsmedel. För att detta ska bli möjligt bör det införas en skyldighet för Polismyndigheten att till regeringen varje år redovisa uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt närmare anvisningar från regeringen. En sådan bestämmelse kan lämpligen tas in i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Kontrollen över de myndigheter och domstolar som handlägger frågor om tvångsmedel utövas vidare av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän, som har rätt att i sin tillsyn få full insyn i verksamheten. Därutöver utövar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över hanteringen av hemliga tvångsmedel. Nämnden utövar även tillsyn över användningen av andra preventiva tvångsmedel än de hemliga tvångsmedlen när de används i hemlighet, se 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Nämnden har bl.a. skyldighet att på begäran av en enskild kontrollera om användningen av hemliga tvångsmedel har varit författningsenlig.

Vi föreslår, till skillnad från vad som gäller enligt 9 b och c §§ preventivlagen, inte någon möjlighet att använda de öppna tvångsmedlen

i hemlighet i ett polisiärt utlänningsärende. Någon anledning att nämnden ska utöva tillsyn över användningen av öppna tvångsmedel i sådana ärenden finns därför inte. Däremot bör nämnden utöva tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Det bör därför i 1 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet föreskrivas att nämnden ska utöva tillsyn över Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel vid kontroll av utlänningar i polisiära utlänningsärenden.

Möjligheten att använda preventiva tvångsmedel utvidgades genom förslagen i propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott (prop. 2022/23:126). I samband med utvidgningen infördes en skyldighet för rätten att skyndsamt underrätta Säkerhet- och integritetsskyddsnämnden när den fattat beslut om tvångsmedel inom det utvidgade tillämpningsområdet (se 6 b § preventivlagen). Vid införandet anförde regeringen att en sådan skyldighet kan bidra till en mer effektiv tillsyn och vara till fördel vid en framtida utvärdering av lagstiftningen (se prop. 2022/23:126 s. 81).

Det som anfördes vid utvidgningen av tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel gör sig även gällande vid ett införande av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Om det införs en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel bör det alltså föreskrivas om en skyldighet för rätten att skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

12.17.5 Underrättelse om att hemliga tvångsmedel har använts

Förslag: Den som har varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel 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 ska dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte behöva underrättas. En underrättelse ska inte behöva lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse ska inte heller behöva lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

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.

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. 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, ska underrättelsen få underlåtas.

Bestämmelserna om underrättelse till en enskild ska tillämpas även vid hemlig dataavläsning, varvid det som anges där om hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter, det som anges om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska tillämpas för hemlig dataavläsning i övrigt och det som anges om telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning ska avse avläsningsbart informationssystem.

Skälen för förslagen

Den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel enligt LSU underrättas inte om det i efterhand. Detta hänger samman med att utlänningen inte har någon rätt till partsinsyn av det slag som gäller i brottmål. Vidare ansågs att underrättelse i vart fall inte skulle kunna lämnas så länge som utlänningen fanns kvar i Sverige. Även sedan utvisning verkställts ansågs att det praktiskt taget aldrig skulle kunna lämnas någon underrättelse. (Se Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, prop. 2006/07:133 s. 52.) Bestämmelser om underrättelse i efterhand finns däremot i 16–18 §§ preventivlagen. En rätt till underrättelse finns bl.a. när tvångsmedel använts enligt 1 a § samma lag. Underrättelseskyldigheten omfattar då även husrannsakan och de övriga tvångsmedel som brukar räknas till de öppna tvångsmedlen. Det hänger samman med att husrannsakan och undersökning

på annat ställe i preventivt syfte får ske i hemlighet. Om den berörda personen varit närvarande vid åtgärden krävs ingen underrättelse (16 § tredje stycket preventivlagen).

Syftet med att lämna underrättelse till enskilda personer om att hemliga tvångsmedel har använts mot dem är detsamma som för den underrättelseskyldighet som är knuten till vissa andra tvångsmedel, bl.a. att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och att reagera mot vad han eller hon kan anse har varit en rättsstridig åtgärd. En skyldighet att lämna en sådan underrättelse kan även ha en återhållande verkan på användningen av hemliga tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt. (Se prop. 2006/07:133 s. 30.) Lagstiftarens hållning har varit att den som berörts av användningen av ett hemligt tvångsmedel så långt som möjligt bör underrättas om detta i efterhand. Det är med hänsyn till detta som en underrättelseskyldighet gäller enligt preventivlagen.

Förslagen om de närmare förutsättningarna för användning av tvångsmedel i ett polisiärt utlänningsärende är avsedda att i hög grad korrespondera med bestämmelserna i 1 a § preventivlagen. Det är i fråga om bestämmelser som syftar till att förhindra eller, när det gäller våra förslag, förebygga, viss allvarlig brottslig verksamhet som utövas inom organisationer eller grupper. De skäl som anförts för en underrättelseskyldighet vid tvångsmedelsanvändning enligt 1 a § preventivlagen gör sig till stor del gällande även vid tvångsmedelsanvändning enligt våra förslag till bestämmelser i utlänningslagen. En möjlighet till underrättelse i efterhand av att hemliga tvångsmedel använts utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Följaktligen föreslår vi att den som har varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel i ett polisiärt utlänningsärende 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 än utlänningen, bör även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning bör dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte behöva underrättas. En underrättelse bör inte behöva inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till uppgifterna. En underrättelse bör inte heller behöva lämnas om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

När det gäller husrannsakan och övriga öppna tvångsmedel gör vi en annan bedömning. När det gäller dessa tvångsmedel förhåller det sig så att tvångsmedlet antingen av praktiska skäl inte kan verkställas utan utlänningens närvaro (till exempel kroppsvisitation eller tagande av fingeravtryck) eller att utlänningen som utgångspunkt har rätt att delta eller i vart fall enligt rättegångsbalkens regler har rätt till underrättelse (se bl.a. 27 kap. 7, 10 e och g §§ rättegångsbalken). Till skillnad från vad som gäller enligt preventivlagen innefattar förslagen alltså inte någon möjlighet att vidta till exempel en husrannsakan i hemlighet. Regler om underrättelse finns redan. Någon särskild sådan skyldighet behöver därför inte införas.

Innehållet i underrättelsen

Det bör föreskrivas att 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 bör det föreskrivas att underrättelsen även ska innehålla uppgift om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Vid hemlig kameraövervakning bör gälla att underrättelsen även ska innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett.

Eftersom tvångsmedelsanvändningen inte bygger på att utlänningen varit misstänkt för ett visst konkret brott bör det inte ställas krav på att utlänningen ska få uppgift om vilken misstanke som har legat till grund för åtgärden.

När det gäller tidpunkten för underrättelsen och möjligheten att skjuta upp den i tiden finns det anledning till vissa särskilda överväganden. Enligt 16 § preventivlagen ska underrättelsen lämnas så snart det kan ske efter det att det ärende som åtgärden vidtogs i avslutades. Vidare gäller, enligt 18 § preventivlagen, att underrättelsen i vissa fall ska skjutas upp på grund av sekretess. Underrättelsen ska skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller om det för uppgifter som ska ingå i en underrättelse gäller sekretess enligt vissa särskilt uppräknade paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen. Om det på grund av sekretess inte kunnat har lämnas någon underrättelse inom ett år

från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas helt.

Det polisiära utlänningsärendet kan anses vara avslutat när avlägsnandebeslutet har verkställts eller avlägsnandebeslutet upphävs. Verkställigheten innebär att utlänningen lämnar landet. Det kan efter den tidpunkten vara mycket svårt eller i många fall i princip omöjligt att nå honom eller henne med en underrättelse. Underrättelsen bör därför, om det går med hänsyn till sekretess, ske så snart som möjligt efter det att tvångsmedelsanvändningen avslutades. De sekretessbestämmelser som hindrar underrättelse enligt preventivlagen bör hindra underrättelse i polisiära utlänningsärenden.

I många fall lär det bli fråga om tvångsvis avlägsnande från landet. Om underrättelse inte kunnat ske dessförinnan bör underrättelse i många fall kunna ske i samband med verkställigheten. Om detta inte är möjligt bör sekretessfrågan bevakas under ett år efter verkställigheten. Om någon underrättelse inte har kunnat ske under den tiden bör Polismyndigheten kunna underlåta underrättelse. Med hänsyn till de särskilda svårigheterna att underrätta utlänningen efter verkställighet bör det också vara tillåtet att underlåta underrättelse om det gått ett år och underrättelse av andra skäl inte har kunnat ske.

Hemlig dataavläsning

Bestämmelserna om underrättelse till en enskild bör tillämpas även vid hemlig dataavläsning. Det bör därför tas in en hänvisning i lagen om hemlig dataavläsning till utlänningslagens bestämmelser om underrättelse. Det bör då föreskrivas att det som anges där om hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter, det som anges om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska tillämpas för hemlig dataavläsning i övrigt och det som anges om telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning ska avse avläsningsbart informationssystem.

12.17.6 Regleringen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska tidsbegränsas

Förslag: Regleringen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska tidsbegränsas till att gälla i fem år.

Skälen för förslaget

Om man genomför förslaget om en möjlighet att använda tvångsmedel, inklusive hemliga tvångsmedel, i vissa polisiära utlänningsärenden innebär det en ökad risk för enskildas personliga integritet. Av integritetsskäl har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas. Exempelvis var lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, som trädde i kraft den 1 april 2020, tidsbegränsad till utgången av mars 2025. Även möjligheten till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning tidsbegränsades vid införandet. Bestämmelserna om ett utvidgat tillämpningsområdet för preventivlagen, som trädde i kraft den 1 oktober 2023, är tidsbegränsade att gälla till den 1 oktober 2028.

Integritetsskäl talar för att även den nu föreslagna regleringen ska tidsbegränsas. Även om det inte är fråga om nya tvångsmedel, utökas tillämpningsområdet för befintliga tvångsmedel vilket i sig medför en ökad risk för integritetsintrång. Detta gäller i synnerhet som tvångsmedlen föreslås kunna användas i fall då utlänningen inte är misstänkt för ett konkret brott. Den föreslagna regleringen innebär att tvångsmedlen ska användas under andra förutsättningar och i underrättelsemiljön. Det nu anförda innebär enligt vår bedömning att lagstiftningen, om den införs, bör tidsbegränsas.

När de nya bestämmelserna har tillämpats en viss tid bör en utvärdering göras innan ett ställningstagande görs till om reglerna ska permanentas. Vid en sådan utvärdering bör de olika intressena – en effektiv kontroll av utlänningar som ska avlägsnas från Sverige på grund av kopplingar till kriminella nätverk och skydd mot enskildas personliga integritet – på nytt vägas mot varandra. Vidare kan även frågan om reglerna bör förändras i något avseende övervägas. En välgrundad utvärdering kräver ett tillräckligt underlag. Det behövs även tid för själva utvärderingen. I andra sammanhang på området har fem år ansetts som en väl avvägd tid. Vi anser att fem år framstår som

lämpligt även här. Det behövs inte någon särskild reglering kring själva utvärderingen och hur den ska ske.

Vi föreslår en ändring i 15 § lagen om hemlig dataavläsning. Bestämmelsen är i sin nuvarande lydelse begränsad att gälla till den 1 oktober 2028 på grund av sin koppling till tidsbegränsade bestämmelser i preventivlagen. Eftersom det i dagsläget inte går att uttala sig i frågan om bestämmelsens lydelse kommer att ändras eller permanentas i sin nuvarande lydelse har vi i våra förslag utgått ifrån den nu gällande lydelsen.

12.18 Förslagens förenlighet med enskildas fri- och rättigheter

Bedömning: Till dess behoven bättre kan analyseras kan det ifrågasättas om förslagen om tvångsmedel utgör ett proportionerligt ingrepp i enskildas fri- och rättigheter.

Skälen för bedömningen

För en möjlighet att använda tvångsmedel mot utlänningar i polisiära utlänningsärenden krävs att åtgärden bedöms vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Vid dessa överväganden är rätten till förtroliga meddelanden, rätten till privatliv och rätten till skydd mot intrång i den personliga integriteten av särskild betydelse. Begränsningar i dessa rättigheter får bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Enskildas privatliv och korrespondens åtnjuter bl.a. skydd enligt artikel 8 i Europakonventionen. 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. Ett av kraven är att den nationella lagstiftningen innehåller en definition av de personkategorier som kan riskera att få hemliga tvångsåtgärder riktade mot sig. Domstolen har i dessa sammanhang uttalat kritik mot lagstiftning som gör det möjligt att,

utan närmare klargörande av vilka som kan omfattas av regleringen, rikta sådana åtgärder mot var och en som kan ha information om ett brott eller som har inblandning i ett brott och andra liknande skrivningar (se Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, SOU 2022:19 s. 247 och däri gjorda hänvisningar). Enligt domstolen bör det i den nationella lagstiftningen anges bl.a. 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, förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas, och vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas vid överföring av information till andra parter.

Förslagen i avsnitt 12.16 tar sikte på utlänningar där Polismyndigheten förordar en viss utgång i ett utlänningsärende på grund av att utlänningen deltar i eller främjar verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. Därutöver avgränsas tillämpningsområdet till att gälla ärenden där

- 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 vissa allvarliga brott, samt
- tvångsmedel är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet.

Avgränsningen innebär inte att det krävs någon konkret brottsmisstanke och inte heller att det finns någon påtaglig risk för att ett visst brott ska ske. Det innebär att tvångsmedelsanvändningen i polisiära utlänningsärenden kommer kunna ske i situationer då den tidsbegränsade 1 a § preventivlagen, som också tar sikte på brott i kriminella nätverk, inte kan tillämpas. Förslagen innebär på så sätt mycket långtgående möjligheter för de brottsutredande myndigheterna att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte.

Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare från brott, vilket betyder att staten ska verka för att brott förebyggs, utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar. En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kraven på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att staten har en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. I det innefattas att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg. Vi har flera gånger

konstaterat att kriminella nätverk utgör ett allvarligt hot mot det svenska samhället och att effekten av den organiserade brottsligheten kan få allvarliga konsekvenser, för såväl människor som institutioner. I de fall personer som deltar i eller främjar den brottsliga verksamheten i kriminella nätverk omfattas av ett avlägsnandebeslut finns det naturligtvis en uppenbar risk för att personerna – om de är på fri fot – begår brott i avvaktan på att de avlägsnas. Med hänsyn till det och till den synnerligen allvarliga utvecklingen när det gäller brottslighet inom kriminella nätverk kan det hävdas att det i och för sig finns ett behov av en möjlighet för de brottsutredande myndigheterna att kontrollera om så sker i avvaktan på att verkställighet kan ske eller i fall då verkställighet är utesluten. Samtidigt ställs höga krav på hur ändamålsenliga, nödvändiga och effektiva tvångsmedel bedöms vara för att de ska anses utgöra proportionerliga åtgärder mot enskilda personer. Tvångsmedel får endast användas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. Det senare är ett uttryck för den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i samband med lagstiftning kring tvångsmedel.

Genom våra förslag skulle tvångsmedel, såväl öppna som hemliga, i vissa fall kunna användas mot en utlänning som har ett avlägsnandebeslut meddelat mot sig men där verkställighet ännu inte kunnat ske. Syftet med att använda tvångsmedel i dessa fall är att säkerställa att utlänningen till dess han eller hon kan avlägsnas inte medvetet främjar brottslig verksamhet inom ramen för ett kriminellt nätverk. Förslagen utgör stora förändringar i förhållande till nuvarande syn på tvångsmedelsanvändning i svensk lagstiftning. Närmast liknar den föreslagna regleringen det som gäller enligt LSU, vilket också följer av vårt uppdrag. Som vi pekat på tidigare finns det dock betydande skillnader mellan de nu aktuella ärendena och ärenden enligt LSU. En avgörande skillnad är att tvångsmedel enligt LSU endast kan tillämpas när det finns förutsättningar för utvisning enligt den lagen, vilket kräver att det 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, eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). Tvångsmedelsanvändningen vilar alltså på att utlänningen bedöms utgöra ett kvalificerat säkerhetshot och på den grunden inte ska få vistas i Sverige. Ett beslut om avlägsnande i ett polisiärt säker-

hetsärende kan komma att grundas på betydligt mindre graverande omständigheter och kan träffa en betydligt större grupp personer än den lilla krets på vilka LSU kan tillämpas.

För att det ska vara motiverat och förenligt med enskildas fri- och rättigheter att införa våra förslag om tvångsmedel behöver tillämpningsområdet vara väl avgränsat samt behovet och den förväntade effekten noggrant analyserat. Det har varit förenat med betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa i vilka fall tvångsmedel ska få användas i polisiära utlänningsärenden. Samtidigt som bestämmelserna, om de ska införas, behöver få en tillräckligt stor räckvidd måste man säkerställa att tillämpningsområdet inte blir alltför brett eller obestämt. Som utvecklats tidigare i detta kapitel är det en särskild utmaning att regleringen, med nödvändighet, kommer att bli tillämplig i fall då det inte är fråga om en tillräckligt påtaglig risk för allvarlig brottslig verksamhet så att 1 a § preventivlagen kan tillämpas. Det bör i det sammanhanget framhållas att den nämnda regleringen i preventivlagen, som förslagen i detta betänkande är utformade för att samspela med, är tidsbegränsad och ska utvärderas.

Den föreslagna avgränsningen markerar så långt det är möjligt att de föreslagna bestämmelserna om tvångsmedel endast ska användas i undantagsfall. Trots det finns det en risk för att förslaget kan komma att kritiseras för att träffa alltför brett. Förslaget kan också komma att kritiseras för att det sätter ur spel de stränga krav för preventiv tvångsmedelsanvändning som uppställts i preventivlagen, genom att det möjliggör tvångsmedelsanvändning i ett än tidigare skede. Det är vidare svårt att i detta läge analysera hur stort behovet är av de föreslagna tvångsmedlen. Svårigheterna hänger bl.a. samman med det kommande förslaget om kriminalisering av deltagande i kriminella nätverk. Det är nämligen troligt att förslagen kommer att innebära att tvångsmedel kommer att kunna användas mot den som är skäligen misstänkt för den brottsliga gärning som deltagandet i så fall kommer att utgöra. Det är i dagsläget osäkert vilket, om något, utrymme som då återstår för tillämpning av tvångsmedel i nu aktuella fall. En annan svårighet är den pågående utvärderingen av användningen av hemliga och preventiva tvångsmedel. Det är svårt att innan den är färdig ta ställning till vilket behov som finns och hur regleringen lämpligen bör utformas för att på bästa sätt samspela med de preventiva tvångsmedlen.

Sammantaget anser vi att det är svårt att göra en så noggrann bedömning av behovet som bör göras inför varje ny möjlighet att an-

vända tvångsmedel. En rimligare ordning vore att invänta dels den utvärdering som ska ske av preventivlagen och inhämtningslagen, dels det lagstiftningsärende som gäller kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation, samt att längre fram analysera vilka personer våra förslag om polisiära utlänningsärenden tillämpas på för att på så sätt skaffa sig en bättre bild av underlaget. Till dess behoven bättre kan analyseras kan det ifrågasättas om förslagen om tvångsmedel utgör ett proportionerligt ingrepp i enskildas fri- och rättigheter.

Bortsett från de frågetecken som utvecklats i det föregående kan det konstateras att förslagen om tvångsmedel innehåller en rad rättssäkerhetsgarantier som får anses tillgodose de krav som Europadomstolen ställt upp. Här kan särskilt framhållas kravet på domstolsprövning, tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och rätten till underrättelse. De enskilda förslag som lämnats i avsnitt 12.16 bedöms därför i den meningen förenliga med de krav som ställs enligt Europadomstolens praxis.

12.19 Behandling av biometriska underlag

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

Skälen för förslaget

I avsnitt 12.16.5 föreslås bl.a. att det ska vara tillåtet för polismyndigheten att under vissa förutsättningar ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen i ett polisiärt utlänningsärende. Bestämmelser om behandling av fingeravtryck och andra biometriska underlag finns i bl.a. utlänningsdatalagen (2016:27) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Utlänningsdatalagen ska enligt dess 3 § tillämpas vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige. Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område gäller utöver brottsdatalagen (2018:1177) bl.a. när

Polismyndigheten i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, se 1 § första stycket 1 nyss nämnda lag.

De föreslagna bestämmelserna har ett klarläggande syfte. De biometriska underlagen får enligt förslagen tas upp när vissa villkor kopplade till allvarlig brottslig verksamhet är uppfyllda. Behandlingen av underlagen måste därför anses äga rum inom ramen för Polismyndighetens uppdrag att förebygga och förhindra brott. Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område gäller alltså för behandlingen.

För att de föreslagna bestämmelserna om tagande av biometriska underlag ska vara meningsfulla i praktiken behöver det finnas en rätt för Polismyndigheten att registrera och i övrigt behandla uppgifterna. Bestämmelserna är utformade med 5 kap. 3 och 3 a §§ LSU som förebild. Biometriska underlag som tagits upp med stöd av de nyss nämnda bestämmelserna i LSU får, enligt 5 kap. 3 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, ingå i biometriregistret över misstänkta. Bestämmelsen bör ändras på så sätt att även uppgifter om biometriska underlag som tagits upp med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 9 b kap. UtlL omfattas.

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck som tagits där (2 kap. 10 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Vi föreslår i avsnitt 12.17.6 att tvångsmedelsbestämmelserna bör göras tidsbegränsade. Uppgifter som tagits upp med stöd av lag bör dock få behandlas även efter det att tvångsmedelsbestämmelserna slutat gälla. De föreslagna personuppgiftsbestämmelserna bör därför inte göras begränsade till viss tid.

13 Olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud enligt LSU

13.1 Straff vid brott mot återreseförbud

I utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, straffbeläggs olovlig vistelse i Sverige i strid med ett återreseförbud som meddelats i samband med att utlänningen utvisats på grund av brott (20 kap. 2 § första stycket). Straffskalan är fängelse i högst ett år för brott av normalgraden och böter vid ringa brott. I bestämmelsens andra stycke finns en åtalsbegränsning som innebär att det vid ringa fall endast ska väckas åtal om det är motiverat från allmän synpunkt.

I maj 2024 tillsatte regeringen en särskild utredning vars huvudsakliga uppdrag var att skärpa regelverket om utvisning på grund av brott (dir. 2024:42). I uppdraget ingick att analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas, med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader. Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott överlämnade i maj 2025 betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54). I betänkandet föreslås att straffskalan i 20 kap. 2 § utlänningslagen ska skärpas på så sätt att minimistraffet ska höjas till fängelse i sex månader och att maximistraffet ska höjas till fängelse i högst två år. Som skäl anges bl.a. att övriga förslag i betänkandet, bl.a. skärpta regler om utvisning på grund av brott, medför en skärpt syn även på olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott. Vidare anges att nuvarande straffskala inte ger uttryck för de betydelsefulla skyddsintressen som ligger till grund för straffbestämmelsen. Sammantaget anser Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott, även vid en jämförelse med andra straffbestämmelser med motsvarande

skyddsintressen, att straffskalan för normalbrott ska skärpas från fängelse i högst ett år till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Som en rimlig följd av den skärpta synen på brott enligt utlänningslagen föreslås i betänkandet även att minimistraffet för ringa fall ska höjas till fängelse i högst sex månader (se SOU 2025:54 s. 379–381).

Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott föreslår också att regeln om åtalsprövning vid ringa brott i 20 kap. 2 § andra stycket UtlL tas bort. I betänkandet anges att åtalsprövningen tidigare motiverats med att då aktuella humanitära och sociala aspekter behövde ges större hänsyn, och då framför allt i förhållande till våra närmsta grannländer. Det konstateras att stora förändringar därefter har skett i samhället, inte minst till följd av Sveriges medlemskap i EU. Mot bakgrund av de förändringar som skett nås slutsatsen att det inte längre finns behov av en regel om särskild åtalsprövning för ringa brott, som därför föreslås tas bort (se SOU 2025:54 s. 383 och 384).

Mot bakgrund av att det i betänkandet framförs att det finns skäl för att allmänt se strängare på olovliga vistelser i strid med återreseförbud, anges att det även finns anledning att vid tillfälle se över straffskalan för motsvarande brott enligt 8 kap. 1 § LSU, samt att överväga om bestämmelsen om särskild åtalsprövning i den bestämmelsen ska tas bort. Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

En straffbestämmelse som i stort motsvarar 20 kap. 2 § UtlL finns alltså i 8 kap. 1 § LSU. Av bestämmelsen följer att en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut inte har rätt att återvända ska dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Av bestämmelsens andra stycke framgår att i ringa fall ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

13.2 Skärpt straff för olovliga vistelser i strid mot ett återreseförbud enligt LSU

Förslag: Straffskalan i 8 kap. 1 § LSU för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud ska skärpas på så sätt att minimistraffet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Straffskalan för ringa fall av sådant brott ska skärpas på så sätt att maximistraffet höjs till fängelse i sex månader.

Den särskilda åtalsprövningen som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud ska tas bort.

Skälen för förslaget

Straffskalorna bör skärpas

Straffskalan för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud enligt LSU är fängelse i högst två år och i ringa fall böter. Den nuvarande straffskalan för brott av normalgraden har gällt sedan den 1 juli 2022. Straffmaximum höjdes då från fängelse i högst ett år med motiveringen att straffskalan varit oförändrad sedan 1970-talet i de olika föregångarna till LSU, och att det därför fanns ett behov av att se över straffskalan för brottet (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 215). Någon ändring av straffminimum för brottet övervägdes inte. Straffminimum är alltså fortsatt oförändrat sedan 1970-talet.

Som anges i avsnitt 13.1. föreslår Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott en skärpt straffskala för brott mot återreseförbud enligt utlänningslagen, och anser att det finns anledning att också se över straffskalan för motsvarande brott enligt LSU. Utredningen instämmer i den bedömningen. Eftersom straffmaximum för brott av normalgraden nyligen setts över är det enligt utredningen främst aktuellt att överväga en höjning av straffminimum.

En straffskala anger hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i förhållande till andra brott. Vid fastställandet av straffskalan är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas, där straffskalan som regel ska vara strängare ju viktigare intresse som berörs. Även principen om proportionalitet och ekvivalens är central, och inne-

bär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

De förslag som lämnats av Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott innebär att det finns anledning att se generellt se strängare på brott mot återreseförbud (se närmare SOU 2025:54 avsnitt 10.4.3). Vid återreseförbud enligt LSU måste därutöver den speciella karaktären på sådana ärenden beaktas. När ett beslut om utvisning avseende en person som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot har kunnat verkställas så bör allt göras för att utlänningen inte återvänder till Sverige under tiden återreseförbudet varar. Ett handlande i strid med en utlännings återreseförbud enligt LSU anses vara en typ av brott som utsätter samhället som helhet för fara. Att det är särskilt angeläget att motverka att dessa individer återvänder till Sverige har också motiverat att brottet vid val av påföljd anses vara ett brott av sådan art att det finns anledning att bestämma påföljden till fängelse, när brottet inte bedöms som ringa (se prop. 2021/22:131 s. 215 och 216). Vistelser i Sverige i strid med återreseförbud enligt LSU kan, mot bakgrund av det säkerhetshot som personen bedömts utgöra, därför många gånger framstå som mer allvarliga och klandervärda än sådana som omfattas av utlänningslagen.

Det finns sammantaget anledning att generellt se allvarligare på olika typer av brott mot återreseförbud, vilket inte återspeglas i nuvarande minimistraff i LSU som under lång tid varit oförändrad. Straffbestämmelsen värnar därtill viktiga skyddsintressen. Att det finns förslag som innebär ett högre minimistraff för motsvarande brott i utlänningslagen än enligt LSU talar också för en höjning av minimistraffet, för att upprätthålla proportionalitet och ekvivalens mellan de två systemet. Av dessa skäl anser utredningen att minimistraffet för brott av normalgraden bör skärpas till fängelse i sex månader, vilket framstår som en rimlig nivå och också korrelerar med det förslag som finns avseende 20 kap. 2 § UtlL.

En höjning av minimistraffet innebär enligt utredningen en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Vid bedömning av gärningens allvar bör överträdelsens varaktighet få betydelse. Det kan vidare finnas skäl att se allvarligare på en överträdelse som begås kort tid efter att återreseförbudet börjat löpa, eftersom ett sådant agerande tyder på särskilt stötande fall av trots mot domstolens beslut. Det kan också finnas skäl att se allvarligare på en överträdelse

som avser ett permanent återreseförbud, eftersom ett sådant förbud innebär att personen som utgångspunkt inte har rätt att vistas i Sverige igen.

En rimlig följd av det skärpta minimistraffet för brott av normalgraden är enligt utredningen att höja maximistraffet för ringa fall av sådant brott till fängelse i högst sex månader. På så sätt markeras att även mer kortvariga överträdelser är att anse som allvarliga överträdelser som kan leda till böter eller fängelse. Samtidigt bibehålls också en önskvärd överlappning mellan straffskalorna för brottets olika gradindelningar.

Den särskilda åtalsprövningen bör tas bort

Det finns flera undantag till principen om absolut åtalsplikt i 20 kap. 6 § rättegångsbalken, bl.a. genom regler om särskild åtalsprövning. Särskild åtalsprövning innebär en uttrycklig presumtion mot åtal för vissa särskilt angivna brottstyper. Därutöver finns i reglerna om åtalsunderlåtelse möjlighet för åklagare att göra en mer allmän lämplighetsprövning av åtalsfrågan (20 kap. 7 § rättegångsbalken).

Den särskilda åtalsprövningen ska ske innan åklagaren bedömer förutsättningarna för förundersökningsbegränsning (24 kap. 4 a § rättegångsbalken) eller åtalsunderlåtelse. Om åklagaren bedömer att åtal är påkallat från allmän synpunkt är det praktiska utrymmet att avstå från utredning och åtal med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i praktiken litet.

Bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa brott enligt 8 kap. 1 § LSU är i sak oförändrad sedan 1980. Regeln fanns då i 1980 års utlänningslag (98 §), och gällde både straff för brott mot återreseförbud på grund av brott och på grund av att personen misstänktes eller bedömdes vara en presumtiv terrorist. I slutet av 1980-talet bröts sedan de så kallade terroristbestämmelserna i utlänningslagen ut och fördes samman med bestämmelserna i den då gällande lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, och fördes in i den nya lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag), som är en av föregångarna till LSU.

Bestämmelsen om den särskilda åtalsprövningen har alltså sitt ursprung i 1980 års utlänningslag. Införandet av åtalsprövningen

motiverades med att större hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella, framför allt i förhållande till våra närmsta grannländer och de släktskap som kan finnas över gränserna. Ett annat exempel som angavs kunna motivera den särskilda åtalsprövningen var om en utlänning av exempelvis ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land. Även exemplet att en utlänning tillfälligt hade rest in i Sverige för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt hade ett vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men hade underlåtit att först söka tillstånd, angavs som skäl (se Förslag till ny utlänningslag m.m., prop. 1979/80:96 s. 82–85).

Sedan 1980 har stora förändringar skett i samhället. Sverige har gått med i EU och det utökade samarbetet länder emellan, såsom Schengensamarbetet, innebär att behovet av en anpassad reglering avseende olovliga vistelser från våra närmsta grannländer får anses ha minskat. Det framstår vidare som främmande att numera särbehandla nordbor som återvänder i strid med ett återreseförbud, vilket tidigare kunde motiveras med anledning av de förhållanden som rådde då.

I betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) föreslås av dessa skäl att den särskilda åtalsregeln ska tas bort. Det framförs också att den skärpta syn på reglerna om utvisning av brott som kommer till uttryck genom betänkandets förslag talar för det.

Utredningen anser att det finns starka skäl för att även den särskilda åtalsregeln i 8 kap. 1 § LSU ska tas bort. Precis som när det gäller återreseförbud på grund av brott framstår argumenten för regeln inte längre som relevanta. Återreseförbud enligt LSU motiveras av samhällets intresse av att en person som bedömts utgöra ett säkerhetshot inte ska kunna återvända till Sverige, då ett sådant återvändande kan utsätta hela landet för fara. Enligt utredningen går det därför inte att motivera att det ska finnas en särskild åtalsregel i LSU för ringa brott. Den särskilda åtalsregeln bör därför tas bort.

13.3 Skärpt straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att återvända till Sverige

Förslag: Straffskalan i 8 kap. 2 § LSU för den som hjälper den som utvisats ur Sverige att återvända till Sverige i strid med ett återreseförbud ska skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader.

Skälen för förslaget

Utöver straffbestämmelsen i 8 kap. 1 § LSU, 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 (8 kap. 2 §). 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. Ett sådant återvändande anses nämligen utsätta samhället som helhet som fara. Eftersom den risk som uppstår genom de två brotten är densamma likställs de i allvarlighetsgrad, och anses tillsammans vara de allvarligaste straffbuden i LSU (jfr prop. 2021/22:131 s. 215).

I avsnitt 13.2 föreslås att minimistraffet för brott av normalgraden i 8 kap. 1 § LSU ska höjas till fängelse sex månader. Straffbestämmelserna om att komma till Sverige i strid med ett återreseförbud enligt LSU och att hjälpa någon med ett sådant återvändande är nära förknippade. Bestämmelserna har samma skyddsintressen och har i förarbeten ansetts vara av samma allvarlighetsgrad. Enligt utredningen bör därför straffskalorna även fortsatt överensstämma. Av samma skäl som görs gällande i avsnitt 13.2 bör alltså minimistraffet för brott enligt 8 kap. 2 § LSU höjas till fängelse sex månader.

14 Övriga frågor

14.1 Vissa frågor om förhållandet mellan LSU och utlänningslagen

14.1.1 Förhållandet till EU:s migrations- och asylpakt

Av skäl som utvecklas i avsnitt 2.4 utgår våra överväganden och förslag i detta avsnitt från utlänningslagen (2005:716, UtlL) och utlänningsförordningen (2006:97) i nuvarande lydelse. I samma avsnitt redovisar vi vår syn på hur man vid den fortsatta beredningen bör hantera hänvisningar i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, till bestämmelser i utlänningslagen som upphävs till följd av migrations- och asylpakten. I den mån bestämmelser i utlänningslagen upphävs och LSU hänvisar till dessa bestämmelser bör det i LSU inte tas in hänvisningar till bestämmelser i en EU-förordning. I stället bör en nationell bestämmelse med samma lydelse som den upphävda bestämmelsen i utlänningslagen tas in i LSU. Det sagda innebär att förslagen i detta kapitel vid den fortsatta beredningen kan behöva anpassas i enlighet med det sagda.

14.1.2 Ramen och ordningen för prövningen i vissa fall

Förslag: När LSU är tillämplig i fråga om en utlänning ska uppehållstillstånd inte kunna meddelas på någon annan grund än den tillståndsgrund som finns i LSU. Till följd av det ska hänvisningarna i 1 kap. 4 § LSU till bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen tas bort, med undantag för hänvisningen till 5 kap. 1 b §. Av motsvarande skäl ska bestämmelserna i 2 kap. 9 § LSU göras tillämplig på samtliga sorters uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Till följd av ändringen i 2 kap. 9 § ska vissa ändringar göras även i 7 kap. 17 § LSU.

Skälen för förslagen

Utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd ska inte vara tillämpliga

Det finns i 1 kap. 4 § LSU hänvisning till vissa regler i utlänningslagen som ska tillämpas vid handläggning enligt LSU. Förutom regler om statusförklaring, resedokument och arbetstillstånd hänvisas till flertalet regler om uppehållstillstånd enligt 5 kap. UtlL, nämligen 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§.

I 1 § i nämnda kapitel regleras uppehållstillstånd för skyddsbehövande och i 1 a § bestäms giltighetstiden för sådana tillstånd. I 1 b § regleras när en asylansökan kan avvisas. Bestämmelserna i 2 a § anger när uppehållstillstånd ska ges till familjemedlemmar i vissa fall. Bestämmelserna i 3–3 a §§ anger uppehållstillståndsgrunder på grund av anknytning och 3 b–f §§ reglerar försörjningskravet och undantag från detta krav. I 5 kap. 3 g § regleras giltighetstiden för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Enligt 4 § finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om ett internationellt organ funnit att Sverige brutit mot ett konventionsåtagande. 5 § rör permanenta uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt och i 6 § finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I 7–8 §§ finns särskilda krav (och undantag ifrån dessa krav) som ska vara uppfyllda för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I 9–10 a §§ finns vissa fakultativa tillståndsgrunder som kan tillämpas i andra fall, t.ex. för studenter, arbetstagare eller näringsidkare. Detsamma gäller för 12–15 d §§ som reglerar när uppehållstillstånd får ges till en ungdom som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (12 §), ett barn eller en man samt vårdnadshavare om det är nödvändigt för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras (13–14 §§), om det är nödvändigt inom ramen för ett brottmål (15 och 15 d §§), om utlänningen är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete (15 a §), eller om det är fråga om ett barn som avses bli placerat här i landet enligt 22 kap. 17 § socialtjänstlagen (2025:400) (15 c §). I 16 § regleras när ett fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning kan beviljas. I 17–17 a §§ finns bestämmelser som anger när särskilda skäl mot tillstånd föreligger samt när uppehållstillstånd kan vägras. 18–19 §§ reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Samman-

fattningsvis kan det konstateras att många av de tillståndsgrunder som finns i utlänningslagen är tillämpliga även i handläggningen av ett ärende enligt LSU.

I ärenden enligt utlänningslagen är frågan om tillstånd att vistas i landet central och därmed även styrande för processen och prövningsramen. Om en utlänning befinner sig i Sverige, och inte beviljas uppehållstillstånd här, kommer utlänningen att befinna sig i landet utan att ha rätt att vistas här. Vid sådana förhållanden ska enligt huvudregeln ett beslut om avlägsnande fattas (8 kap. 16 § UtlL). Det finns korresponderande avlägsnanderegler i 8 kap. 2 § 2 och 6 § UtlL som anger att en utlänning kan avvisas eller utvisas om denne saknar tillstånd att vistas i Sverige. I ärenden enligt utlänningslagen är det alltså utlänningens rätt att vistas i landet som är huvudfrågan, beslut om avlägsnande är snarare en konsekvens av att utlänningen saknar sådan rätt.

I ärenden enligt LSU är det i stället frågan om utvisning som är den primära. Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om att en utlänning ska utvisas och det är alltså frågan om utvisning som är den centrala frågan. Ett LSU-ärende kan initieras oaktat vilken status en utlänning har i Sverige. Om utlänningen sedan tidigare har uppehållstillstånd kommer detta att upphöra att gälla när utlänningen utvisas enligt LSU (2 kap. 7 § LSU). Det krävs alltså inte att ett eventuellt uppehållstillstånd återkallas utan uppehållstillståndet upphör att gälla omedelbart då beslutet om utvisning får laga kraft. Om en utlänning har utvisats enligt LSU ska samtliga ärenden som därefter initieras handläggas enligt LSU (1 kap. 3 § LSU). I LSU finns endast en bestämmelse som möjliggör att uppehållstillstånd kan beviljas och det är om det föreligger hinder mot verkställighet och det finns särskilda skäl som innebär att det finns anledning att frångå huvudregeln om att inhibition ska meddelas (2 kap. 14 § LSU).

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det är rimligt att en utlänning som utvisas enligt LSU ska kunna få ett uppehållstillstånd enligt reglerna i 5 kap. UtlL. En sådan ordning torde inte gå i linje med lagstiftningens syfte. Lämpligheten i att Migrationsverket, efter att utlänningen utvisats enligt LSU, ska pröva och ha möjlighet att bevilja ett uppehållstillstånd enligt utlänningslagen kan starkt ifrågasättas. Detta särskilt som det beviljade tillståndet hade förfallit om det beviljats i ett tidigare beslut. En annan sak är om Migrationsverket eller regeringen avslår en ansökan om utvisning

enligt LSU. Vid sådana förhållanden ska ärendet därefter handläggas enligt utlänningslagen och reglerna i 5 kap. UtlL blir då tillämpliga (2 kap. 9 § LSU).

En utlänning som utvisas med stöd av LSU bör alltså inte kunna få ett uppehållstillstånd på någon annan grund än den som finns i LSU. Eftersom frågan om utvisning är den primära i ett LSU-förfarande, och därmed kommer att prövas först, är det snarare inom ramen för frågan om utvisning och verkställighetshinder som eventuella grunder för tillstånd bör beaktas. Om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, och beslut om utvisning meddelas, kan frågor som aktualiseras inom ramen för de aktuella tillståndsgrunderna i 5 kap. UtlL, t.ex. anknytning eller familjeförhållanden, i stället beaktas inom ramen för om det finns hinder mot att verkställa beslutet om utvisning enligt LSU. Om det finns sådana omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder kan inhibition eller uppehållstillstånd enligt LSU meddelas. Det bör dock inte vara möjligt att efter ett beslut om utvisning enligt LSU, eller i samma process, gå tillbaka till UtlL och bevilja en utvisad utlänning uppehållstillstånd enligt 5 kap. Hänvisningar till 5 kap. UtlL som görs i 1 kap. 4 § bör därför generellt tas bort. Detta går även i linje med den tanken att LSU ska vara en självständig lag med så få hänvisningar till UtlL som möjligt.

En av hänvisningarna bör dock behållas, nämligen hänvisningen till 5 kap. 1 b § UtlL som reglerar när en asylansökan kan avvisas. Bestämmelsen innehåller bland annat möjligheten att avvisa en asylansökan om utlänningen redan fått, eller kan få, skydd i ett annat EU-land eller annat säkert land. Denna möjlighet att avvisa en ansökan om skydd bör alltjämt finnas även i ärenden enligt LSU.

I LSU finns hänvisningar till reglerna om statusförklaring i 4 kap. UtlL. En utlänning som har rätt till en statusförklaring har också en rätt att få ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL. Att hänvisningarna till reglerna om uppehållstillstånd tas bort innebär att det i ett LSU-ärende inte längre kommer vara möjligt att ge en utlänning som har en statusförklaring ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § UtlL. Att ansöka om, och i förekommande fall få, internationellt skydd är en rättighet som garanteras i internationella sammanhang bl.a. i skyddsgrundsdirektivet och FN:s flyktingkonvention. Det är inte möjligt att enligt internationell rätt neka en utlänning denna prövning.

LSU är bara tillämplig i de fall det är fråga om kvalificerade säkerhetsärenden, alltså i de fall en utlänning anses utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det ligger därför i sakens natur att en utlänning som omfattas av LSU, och som har ett skyddsbehov och således rätt till en statusförklaring, antingen kommer att uteslutas från att vara alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 c § punkten 3 UtlL (utgör en fara för rikets säkerhet) eller vägras en flyktingsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § andra stycket punkten 2 UtlL (har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här). Utgångspunkten är alltså att det i samtliga LSU-ärenden bör vara möjligt att avslå en ansökan om statusförklaring, eller återkalla en befintlig sådan, eftersom utlänningar som utvisas enligt LSU utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. I annat fall bör utlänningens ärende i stället hanteras enligt utlänningslagens bestämmelser, där det finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL. Det finns då möjligheter att hantera ärendet som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL.

Handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska alltid vila under handläggningen av en ansökan om utvisning enligt LSU

I 2 kap. 9 § finns bestämmelser som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd i vissa fall ska avvakta prövningen av frågan om utvisning enligt LSU. Detta gäller både om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd under handläggningen (första stycket) och om utlänningen redan hade ansökt om uppehållstillstånd vid Säkerhetspolisens ansökan om utvisning enligt LSU (andra stycket). I tredje stycket framgår att utvisningsbeslut enligt LSU innebär att ansökan om uppehållstillstånd anses förfallen när beslutet får laga kraft eller det får verkställas ändå. Om utvisningsyrkandet avslås ska ansökan om uppehållstillstånd handläggas enligt utlänningslagen. Om det är regeringen som avslår yrkandet, ska ansökan om uppehållstillstånd överlämnas till Migrationsverket för prövning. Paragrafens bestämmelser är begränsade till uppehållstillstånd som får beviljas efter inresa i Sverige enligt vissa uppräknade bestämmelser.

Enligt vår uppfattning framstår det som mest rationellt att samtliga ansökningar om uppehållstillstånd alltid ska avvakta utvisningsfrågan och att ansökningen alltid ska anses förfallen när beslutet om utvis-

ning får laga kraft eller det får verkställas ändå. Som utvecklats under den föregående rubriken bör uppehållstillstånd ju inte kunna beviljas med stöd av utlänningslagen när LSU anses tillämplig. Det framstår därmed som onödigt att Migrationsverket ska behöva handlägga och pröva en ansökan i sak om ett beslut om utvisning enligt LSU får laga kraft eller får verkställas ändå. Vi anser således att bestämmelserna i 2 kap. 9 § bör göras tillämpliga på alla ansökningar om uppehållstillstånd.

Förslaget föranleder vissa följdändringar i 7 kap. 17 §. Eftersom det följer av förslaget till ändringar i 2 kap. 9 § LSU att samtliga ansökningar om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen ska avvakta handläggningen i LSU-ärendet, samt ska anses förfalla när utvisningsbeslutet enligt LSU får laga kraft (eller det får verkställas ändå), behöver sista meningen i 7 kap 17 § LSU inte behållas. Det finns under sådana förhållanden inte heller anledning att behålla möjligheten för regeringen att upphäva beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning enbart av den anledningen att utlänningen under processen hos regeringen ansökan om uppehållstillstånd. Ordet uppehållstillstånd i första meningen kan därmed tas bort. Det finns alltjämt möjlighet för regeringen att upphäva beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning om utlänningen ansöker om skydd, dvs. statusförklaring, vilket i förlängningen kan leda till ett uppehållstillstånd. Det finns dock, mot bakgrund av nu föreslagna ändringar i 1 kap. 4 § och 2 kap. 9 §§ LSU, inte längre behov av en regel som möjliggör att regeringen kan upphäva beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning enbart av den anledningen att utlänningen under processen hos regeringen ansökan om uppehållstillstånd.

14.1.3 Hänvisning till vissa bestämmelser i utlänningslagen

Förslag: Det ska i LSU 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.

Skälen för förslaget

Genom hänvisning i 1 kap. 4 § LSU ska vissa bestämmelser i utlänningslagen tillämpas vid handläggning enligt lagen. Genom en hänvisning i punkten 1 gäller bestämmelserna i 4 kap. 3–4 §§ UtlL även vid handläggning av ärenden enligt LSU. Som redan berörts finns det i 4 kap. 3–3 c §§ UtlL regler om statusförklaring. Av paragraferna framgår att en utlänning som, med åberopande av skyddsskäl, har ansökt om uppehållstillstånd ska förklaras vara flykting eller alternativt skyddsbehövande om han eller hon omfattas av någon av definitionerna och inte är utesluten från att få sådan status. I 4 kap. 4 § UtlL föreskrivs att en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) får utfärdas för den som är flykting eller statslös.

Enligt 1 kap. 2 och 3 §§ LSU kan en ansökan om statusförklaring eller resedokument handläggas enligt LSU. Sådan handläggning kan bli aktuell antingen tillsammans med en ansökan om utvisning enligt LSU eller när en utlänning har utvisats. I samband med införandet av LSU angav regeringen att reglerna om statusförklaring och resedokument innehåller grundläggande bestämmelser som bör tillämpas likadant oavsett med stöd av vilket regelverk frågan handläggs. Man ansåg att detta säkerställs bäst genom en hänvisning till utlänningslagens regler i dessa delar.

Bestämmelser om statusförklaring finns även i 4 kap. 2 b och c och 5 och 5 a §§ UtlL. Enligt 2 b § är en utlänning utesluten från att anses som flykting under vissa förutsättningar (uteslutandefallen). Det rör sig bl.a. om fall där det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till, anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Enligt 2 c § är en utlänning under vissa liknande förutsättningar utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande. Bestämmelser om när en utlänning upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande finns i 5 och 5 a §§ (upphörandefallen).

LSU hänvisar inte till vare sig de bestämmelser som reglerar uteslutandefallen eller bestämmelserna om upphörande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Migrationsverket har till utredningen anfört att detta är en brist som leder till oklarhet om dessa bestämmelser ska tillämpas när frågor om statusförklaring handläggs enligt LSU. Det kan leda till att prövningen måste göras i en separat process enligt utlänningslagen. Vi delar Migrationsverkets uppfattning.

Vi föreslår med hänsyn till det anförda att det i 1 kap. 4 § LSU tas in en hänvisning även till 4 kap. 2 b och c samt 5 och 5 a §§ UtlL.

14.1.4 Vissa frågor rörande dubbla inhibitionsbeslut

Förslag: Om en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § LSU också har utvisats enligt utlänningslagen (2005:716) ska frågor om inhibition handläggas gemensamt enligt LSU.

Skälen för förslaget

Parallella ärenden om inhibition bör hanteras enbart enligt LSU

Ett beslut om utvisning enligt utlänningslagen hindrar inte att Säkerhetspolisen även ansöker om utvisning enligt LSU. Om förslagen i betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) genomförs kan det komma bli vanligare än i dag med parallella utvisningsbeslut. Ett utvisningsbeslut enligt LSU kan inhiberas enligt 2 kap. 14 § LSU. Enligt utlänningslagen beviljas enligt dagens regelverk i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det finns ett tillfälligt hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I dagsläget kan det därför inte förekomma att det pågår parallella processer om inhibition enligt de två lagarna. I promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) lämnas emellertid förslag om ändrade regler för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Förslagen omfattar

– utlänningar som är utvisade på grund av brott,
– utlänningar i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen,
– utlänningar som är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b eller 2 c § UtlL, (*uteslutandeärenden*),
– utlänningar som vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtlL (*vägransärenden*), och

– utlänningar som bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller för vilka det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningens levnadssätt, ordnings- och säkerhetsstörningsärenden.

För en utlänning som tillhör någon av de uppräknade kategorierna föreslås att huvudalternativet vid ett tillfälligt verkställighetshinder ska vara ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se även förslaget i avsnitt 12.14.2).

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om förslagen genomförs kan situationen uppstå att en person får inhibition av ett utvisningsbeslut enligt utlänningslagen och sedan även inhibition av ett utvisningsbeslut enligt LSU. Eftersom inhibitionsbeslut kan överklagas enligt båda regleringarna, kommer inhibitionsfrågorna att prövas i olika instansordningar. Beslut enligt utlänningslagen överklagas till migrationsdomstol medan beslut enligt LSU överklagas till regeringen. Alltså kan exempelvis en fråga om upphävande av inhibition komma att prövas av migrationsdomstolen i ena fallet och regeringen i det andra fallet. Vidare blir två olika lagar tillämpliga i materiellt hänseende. Det är inte någon lämplig ordning.

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt LSU (1 kap. 2 § LSU). Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning enligt LSU. Vidare gäller, enligt 1 kap. 3 §, att en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt LSU ska handläggas enligt denna lag.

Motsvarande ordning bör enligt vår bedömning gälla i fråga om ärenden om inhibition enligt utlänningslagen. Det bör därför föreskrivas i LSU att sådana ärenden ska handläggas tillsammans och enligt LSU.

I promemorian föreslås även att det ska införas bestämmelser om anmälningsskyldighet med eller utan områdesbegränsning för de utlänningar som enligt utlänningslagen meddelas beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder. Dessa bestäm-

melser bör inte tillämpas på utlänningar som omfattas av ett inhiberat utvisningsbeslut enligt LSU. I stället bör LSU:s bestämmelser om kontrollåtgärder tillämpas.

Frågor om boende m.m.

I LSU finns inte någon lagreglering om boende och övriga förmåner för personer som får inhibition enligt den lagen. Enligt förslagen i den tidigare nämnda promemorian ska dock frågor om boende och övriga förmåner vara lagreglerade för de personer som får inhibition enligt utlänningslagen. I promemorian föreslås att bestämmelser om detta ska tas in i en särskild lag. Vår bedömning är att dessa bestämmelser, om de genomförs, inte bör omfatta personer som även utvisats enligt LSU. Det har hittills inte ansetts lämpligt att införa regler om boende m.m. och några skäl till en annan bedömning har inte framkommit.

14.2 Behandling av biometriska underlag som tagits upp med stöd av LSU

Förslag: Det ska i utlänningsdatalagen (2016:27) föras in en bestämmelse som ger rättsligt stöd för Migrationsverket att föra register över och behandla fingeravtryck, fotografier och video som tas med stöd av 5 kap. 28 eller 28 a § LSU. Vidare ska det i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område föras in en bestämmelse som innebär att uppgifter i Polismyndighetens biometriregister får behandlas i syfte även att kontrollera fingeravtryck som tagits med stöd av de nämnda bestämmelserna i LSU.

Skälen för förslagen

Av 5 kap. 3 § andra stycket LSU framgår bl.a. att Säkerhetspolisen får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi samt video, om det finns förutsättningar för att utsätta utlänningen för husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Det är fråga om åtgärder

som kan ske i klarläggande syfte (i betänkandet benämnt *kartläggande tvångsmedel*). Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt bestämmelsen får Säkerhetspolisen besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda (5 kap. 3 a § LSU). När fingeravtryck, fotografier eller video har tagits upp av Säkerhetspolisen enligt någon av de nämnda bestämmelserna får de lagras i polisens biometriregister över misstänkta, se 5 kap. 3 § andra stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Enligt 2 kap. 10 § samma lag har Migrationsverket rätt att utan hinder av sekretess ta del av personuppgifter som behandlas i biometriregister, om verket behöver uppgifterna för att kontrollera om ett fingeravtryck som verket tagit överensstämmer med ett avtryck som är lagrat i polisens register.

När en utlännings rätt att vistas i Sverige handläggs enligt LSU får även Migrationsverket ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen enligt bestämmelser i 5 kap. 28 § LSU. Syftet är att underlätta identifieringen av utlänningen (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 174). En ny upptagning får enligt 28 a § göras om det finns särskilda skäl och förutsättningarna i 28 § är uppfyllda. Om ett utlänningsärende (även) handläggs enligt utlänningslagen, t.ex. för att utlänningen har ansökt om asyl, får fingeravtryck och fotografi men däremot inte video tas med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 8 § UtlL.

Bestämmelser om Migrationsverkets lagring av biometriska uppgifter finns i 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). Där anges att Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § UtlL. Motsvarande rättsligt stöd saknas emellertid när fingeravtryck, foto eller video har tagits upp med stöd av 5 kap. 28 eller 28 a § LSU. Detta får till följd att det saknas rättsligt stöd för att lagra fingeravtryck som tagits med stöd av någon av dessa bestämmelser i Migrationsverkets register. Om de inte kan lagras kan de inte heller kan användas för sökningar i informationssystemet Eurodac[1] eller jämförelser med uppgifter i

[1] Eurodac är ett informationssystem med fingeravtryck på alla personer över 14 år som sökt asyl i ett EU-land. Syftet med systemet är att jämföra fingeravtryck för att se om asylsökande tidigare har sökt asyl i något annat EU-land och därför ska hänvisas dit, enligt principen om första asylland i Dublinförordningen. Sverige anslöt sig till Eurodac i januari 2003. Sedan 2013 är det möjligt för brottsbekämpande myndigheter och för Europol att få tillgång till uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande syften.

Polismyndighetens register. Uppgifterna får inte heller lagras i Polismyndighetens biometriregister (se Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37 s. 104).

Avsaknaden av rättsligt stöd för lagring av uppgifterna synes bero på ett förbiseende vid införandet av nuvarande LSU. Enligt tidigare bestämmelser skulle 9 kap. 8 § UtlL tillämpas även i kvalificerade säkerhetsärenden som handlades enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se 5 § lagen om särskild utlänningskontroll). Därigenom hade Migrationsverket grund för att föra in fingeravtrycken i verkets register samt att för vissa ändamål använda uppgifterna i enlighet med 15 § utlänningsdatalagen. Ett av de där angivna ändamålen är att det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot polisens biometriregister. Till följd av den generella utgångspunkten att i den nya lagen undvika hänvisningar till utlänningslagen infördes i stället bestämmelsen i 5 kap. 28 § LSU, som saknade motsvarighet i den tidigare lagen (se prop. 2021/22:131 s. 174). När bestämmelserna togs in i en egen paragraf i LSU försvann kopplingen via 9 kap. 8 § UtlL till lagringsbestämmelsen i utlänningsdatalagen. Inget i förarbetena talar för att detta varit avsikten. Tvärtom betonas där den särskilda vikten av att identitetsuppgifter finns registrerade för utlänningar vars ärenden handläggs enligt LSU (se prop. 2021/22:131 s. 175). Vidare uttalas att de regelverk som finns tillgodoser de behoven. Som framgått i det föregående gör vi en annan bedömning.

I likhet med vad som gällde före införandet av nuvarande LSU bör det vara möjligt att i Migrationsverkets register lagra fingeravtryck och foton som i identifieringssyfte tas i kvalificerade säkerhetsärenden. I annat fall framstår bestämmelserna i 5 kap. 28 och 28 a §§ som ganska meningslösa. På motsvarande sätt bör det vara tillåtet att lagra video som tagits med stöd av 5 kap. 28 eller 28 a §. Ett tillägg bör därför göras i 15 § utlänningsdatalagen där detta framgår.[2] För att tillägget ska ha praktisk mening bör det även föreskrivas att video får användas för de ändamål som räknas upp i andra stycket.

En annan konsekvens av den brutna kopplingen mellan Migrationsverkets tagande av fingeravtryck enligt LSU och 9 kap. 8 § UtlL är att det inte framgår att uppgifter i polisens biometriregister får

[2] Det kan noteras att förslag till ändringar i paragrafen läggs fram i SOU 2025:75 Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning och SOU 2024:80 Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll.

behandlas i syfte att kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 5 kap. 28 eller 28 a § LSU. Det kan knappast vara lagstiftarens mening att uppgifter i biometriregistren ska kunna jämföras med fingeravtryck som tagits i vanliga utlänningsärenden men inte i kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU. Ett tillägg bör därför göras i 5 kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Det kan finnas anledning att i något sammanhang överväga om Migrationsverket bör ges möjlighet att ta del av andra uppgifter än fingeravtryck i Polismyndighetens biometriregister. Denna fråga ligger dock vid sidan av vårt uppdrag och kan inte lämpligen hanteras inom den tid som står till vårt förfogande.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2027. Ändringarna i bland annat utlänningslagen (2005:716) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning som upphäver bestämmelserna om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska träda i kraft den 1 mars 2032.

Skälen för förslaget

Vissa av förslagen vilar på att förslag som lämnats i andra, ännu inte avslutade, lagstiftningsärenden genomförs. Som exempel kan här nämnas att våra förslag om elektronisk övervakning med fotboja och om möjlighet att vid förvarstagning placera vissa utlänningar i polisiära utlänningsärenden på särskilda säkerhetsavdelningar lämpligen bör samordnas med genomförandet av de förslag som lämnats av 2023 års förvarsutredning. De angivna förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 och det är i dagsläget oklart om detta kommer att stå sig. Förslagen i detta betänkande har vidare ett samband med EU:s migrations- och asylpakt, som i huvudsak börjar gälla den 12 juni 2026. Förslagen i kapitel 12 om en särskild ärendekategori i utlänningslagen kallad polisiära utlänningsärenden medför att Polismyndigheten och Migrationsverket behöver anpassa sin respektive organisation och sina handläggningsrutiner till den nya ärendekategorin. Det kommer också att krävas utbildningsinsatser m.m. (se vidare i avsnitt 16.3.6). Polismyndigheten har angett att myndigheten behöver nio månader

för att förbereda sig för att kunna verkställa elektronisk övervakning med fotboja i kvalificerade säkerhetsärenden.

Med hänsyn till det anförda och till den tid som behövs för remissbehandling och fortsatt beredning m.m. bedömer vi att förslagen bör kunna träda i kraft tidigast den 1 mars 2027.

I avsnitt 12.17.6 föreslås att regleringen om en möjlighet att använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden enligt utlänningslagen ska tidsbegränsas till att gälla i fem år efter ikraftträdandet. Ändringarna i utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning som upphäver bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 mars 2032. Samma sak gäller de bestämmelser kopplade till sådana tvångsmedel som inte längre ska gälla.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Om ett beslut om uppsikt eller förvar enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut enligt LSU som har meddelats före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter i LSU och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning ska fortfarande gälla för tillstånd till tvångsmedel som har beviljats före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter i utlänningslagen ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om förvar eller placering vid förvar enligt den lagen som har meddelats före ikraftträdandet.

Den föreslagna bestämmelsen i postlagen (2010:1045) om tystnadsplikt vid postkontroll enligt utlänningslagen är tidsbegränsad. När bestämmelsen upphävs vid tidens utgång ska äldre föreskrifter om tystnadsplikt fortsätta gälla för tillstånd att hålla kvar försändelser som har beviljats före ikraftträdandet av upphävandebestämmelsen.

Skälen för förslagen

Behovet av övergångsbestämmelser i LSU

Vi föreslår i LSU bl.a. en ändrad grund för förvar och därför även för uppsikt. För att undvika att ansvariga myndigheter behöver fatta nya uppsikts- eller förvarsbeslut i de fall där åtgärden pågår vid ikraftträdandet bör, i fråga om uppsikts- och förvarsbeslut som har fattats med stöd av äldre föreskrifter och som gäller vid tiden för ikraftträdandet av de nya regler, äldre föreskrifter fortsätta att gälla fram till dess att en ny prövning ska ske. Det bör därför föreskrivas att äldre bestämmelser ska tillämpas i en övergångsfas. När den första nya prövningen av uppsikts- eller förvarsbeslutet efter ikraftträdandet sker, bör de nya reglerna tillämpas.

En annan fråga är vad som ska gälla vid domstolsprövningen av överklagade beslut om uppsikt och förvar. Exempelvis kan ett beslut om förvar enligt LSU överklagas före ikraftträdandet och prövas av Migrationsöverdomstolen efter ikraftträdandet. Huvudregeln är att domstolen ska tillämpa de regler som är i kraft vid prövotillfället. Undantag från denna princip kan vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av motivuttalanden eller omständigheterna i övrigt (se bl.a. RÅ 1988 ref. 132, RÅ 1996 ref. 57 och RÅ 2003 ref. 88). Med våra förslag ändras förutsättningarna för att besluta om uppsikt och förvar och innebär att kraven sänks för att besluta om åtgärden. Med beaktande av att vissa nackdelar kan följa för en utlänning som överklagar, om domstolen vid prövningen av ett överklagat beslut tillämpar de nya bestämmelserna, bör det genom en övergångsbestämmelse tydliggöras att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet (jfr förslagen i SOU 2025:16 s. 642 och 643).

När det gäller övrig processrättslig lagstiftning är utgångspunkten också att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet, vilket därmed även gäller i tvångsmedelsärenden som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. Den ordningen är lämplig när det gäller de föreslagna ändringarna avseende användning av tvångsmedel. För tydlighetens skull bör det dock regleras vad som gäller för ett tillstånd som har beslutats före ikraftträdandet men som ännu inte har löpt ut. Övergångsbestämmelsen bör inne-

bära att äldre föreskrifter i LSU och lagen om hemlig dataavläsning ska gälla för tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet.

Det föreslås vidare att straffskalan för vissa brott i LSU ska vara högre än vad som är fallet i den nuvarande regleringen. Det straffbara området utvidgas också genom frysningsbestämmelserna. Frysning kommer inte att förekomma före lagens ikraftträdande varför några överträdelser inte heller kan ske. Vid bedömningen av om det i övrigt behövs övergångsbestämmelser för de överträdelser som har begåtts tidigare men som utlänningen inte hunnit lagföras för när författningsändringarna träder i kraft, ska bland annat 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas. I 2 kap. 10 § regeringsformen förbjuds retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Enligt 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken ska straff bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller en annan lag när en dom meddelas ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning. Mot den bakgrunden behövs det inte några övergångsbestämmelser till de ändrade straffbestämmelserna.

I övrigt finns det inte något behov av övergångsbestämmelser i LSU.

Behovet av övergångsbestämmelser i utlänningslagen

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Bestämmelserna i bland annat utlänningslagen (2005:716) om polisiära utlänningsärenden bör tillämpas direkt vid ikraftträdandet. Polismyndigheten bör således från ikraftträdande kunna förorda en viss utgång i ett ärende som inleddes före ikraftträdandet och därigenom förvärva partsställning i ärendet. Samma sak bör gälla i fråga om ärenden som handläggs i domstolarna. Om Polismyndigheten till Migrationsverket förordar en viss utgång i ett redan inlett ärende som är föremål för domstolsprövning, bör ärendet hanteras som ett polisiärt utlänningsärende. Detta föreslås leda till att ärendet ska återförvisas till Migrationsverket för förnyad prövning med Polismyndigheten som part (se förslagen till ändringar i 16 kap. 8 § utlänningslagen). Detta kan visserligen innebära vissa

nackdelar för den enskilde genom att ärendet drar ut på tiden, men innebär en viktig garanti för att Migrationsverket och domstolarna får ett fullständigt underlag för sina bedömningar. Det bör vidare framhållas att vi föreslår att polisiära utlänningsärenden ska omfattas av samma skyndsamhetskrav som säkerhetsärenden.

Tvångsmedelsbestämmelserna föreslås endast vara tillämpliga i ärenden där ett avlägsnandebeslut har fattats i ett polisiärt utlänningsärende och verkställighet inte kunnat ske. Kategoriseringen som ett polisiärt utlänningsärende handlar om att Polismyndigheten har förordat en viss utgång i ärendet. Det kan inte ske när ett avlägsnandebeslut är fattat och fått laga kraft eller får verkställas ändå. Utan att det behöver regleras särskilt kommer det därför bli så att tvångsmedel inte kan bli aktuella i sådana fall.

Vissa särskilda överväganden krävs i fråga om förslagen till särskilda regler om förvar. Dessa innebär bland annat att det i vissa fall blir möjligt med längre förvarstider för utlänningar som inte fyllt 18 år. För detta krävs inte bara att det är fråga om ett polisiärt utlänningsärende utan även att vissa kvalificerande villkor är för handen. Den förlängda förvarstiden för barn innebär vidare att det införs en skyldighet att pröva beslutet på nytt efter viss tid. Eftersom bestämmelserna är tillämpliga endast efter en prövning av om de särskilda kvalificerande villkoren är uppfyllda krävs en ny prövning för att de ska tillämpas i ett visst ärende. När det gäller barn är de nuvarande förvarstiderna så korta att den föreslagna bestämmelsen om när en ny prövning ska ske aldrig kommer att slå till. Alltså måste den behöriga myndigheten fatta ett nytt beslut om förvar, med tillämpning av de särskilda villkoren, för att de längre förvarstiderna ska gälla. Detta fordrar inte någon övergångsbestämmelse.

När det gäller vuxna utlänningar krävs också ett nytt beslut för att de längre förvarstiderna ska gälla. Vuxna utlänningar som omfattas av polisiära utlänningsärenden kommer att kunna tas i förvar i enlighet med vad vi redogjort för i avsnitt 12.15.2. Det innebär att de övergångsbestämmelser som föreslagits i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) kommer tillämpas även i polisiära utlänningsärenden. Någon ytterligare övergångsbestämmelse i utlänningslagen är inte nödvändig.

Även de bestämmelser vi föreslår angående placering av förvarstagna bör tillämpas redan från och med ikraftträdandet.

En annan fråga är vad som ska gälla vid domstolsprövning av överklagade beslut om förvar och placering. Ett beslut om förvar eller placering kan överklagas före ikraftträdandet och prövas av en migrationsdomstol efter ikraftträdandet. Huvudregeln är som nämnts under föregående rubrik att domstolen ska tillämpa de regler som är i kraft vid prövotillfället men att undantag från denna princip kan vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av motivuttalanden eller omständigheterna i övrigt. Förutsättningarna för att tillämpa de särskilda längre förvarstiderna bör inte prövas för första gången i domstol. Om det först i domstolen framkommer att det är fråga om ett polisiärt utlänningsärende ska ärendet som tidigare framgått återförvisas. Om det däremot först i domstolen blir aktuellt med tillämpning av de längre förvarstiderna beträffande barn bör domstolen tillämpa de äldre bestämmelserna. Med beaktande av de nackdelar som kan följa för en utlänning som överklagar om domstolen vid prövningen av ett överklagat beslut tillämpar de nya bestämmelserna, bör det genom en övergångsbestämmelse tydliggöras att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

I övrigt finns det inte något behov av övergångsbestämmelser i utlänningslagen.

Övriga författningsändringar

I postlagen (2010:1045) föreskrivs om tystnadsplikt för den som i ett befordringsföretag fått del av vissa uppgifter vid bland annat postkontroll. Den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt vid postkontroll enligt utlänningslagen är tidsbegränsad. Tystnadsplikten bör fortsätta att gälla även efter det att möjligheten till postkontroll upphävs. Upphävandebestämmelsen bör därför förses med en övergångsbestämmelse som innebär att äldre föreskrifter ska gälla för tillstånd att hålla kvar försändelser som har beviljats före ikraftträdandet.

16 Konsekvenser

16.1 Krav på vad en konsekvensanalys ska innehålla

I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en kommitté ska redovisa. Där anges bland annat följande.

Konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter (5 §). Konsekvensutredningen ska enligt 6 § innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Enligt 7 § ska konsekvensutredningen innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,

4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Vid framtagandet av analysen bör hänsyn tas till den vägledning som Ekonomistyrningsverket ansvarar för enligt 15 §. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen, enligt 8 §, innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

Av 9 § framgår att konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges (10 §).

Av 15 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår därutöver att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

I direktiven anges att vi, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), noga ska analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen. En redogörelse ska göras för konsekvenserna för enskildas fri- och rättigheter och, i den mån förslagen berör barn, för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska även analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barn-

konventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

16.2 Delar av konsekvensanalysen som behandlats i övervägandena

I övervägandekapitlen har vi beskrivit de problem vi avser att lösa med våra förslag, vad vi vill uppnå med våra förslag och varför det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. Konsekvensen av ett nollalternativ är att det som respektive förslag avses åstadkomma inte uppnås och att de konsekvenser som beskrivs i detta kapitel inte uppstår. Våra förslag har utformats med den givna utgångspunkten att de ska vara förenliga med grundlag, EU-rätten och andra internationella förpliktelser som Sverige är skyldigt att följa. I respektive avsnitt med överväganden har vi också redovisat innehållet i internationell rätt som behöver beaktas i samband med utformningen av lagstiftningen. Vi har även i respektive avsnitt redogjort för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter inklusive barns särskilda rättigheter. Det som sagts i övervägandekapitlen upprepas inte här. I detta avsnitt redogör vi alltså för våra bedömningar avseende övriga konsekvenser.

16.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

16.3.1 Inledning

Det är förenat med betydande svårigheter att närmare bedöma de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. När det gäller förslagen till ändringar i LSU är en generell utmaning den stränga sekretess som omgärdar dessa ärenden. Det är på grund av den inte möjligt att, utöver vad som framgår av den årliga redogörelsen till riksdagen om regeringens tillämpning av LSU, redovisa statistiska uppgifter om antalet ärenden, det närmare utfallet i dessa ärenden eller om användningen av olika kontroll- och tvångsåtgärder såsom förvar, uppsikt och olika tvångsmedel. Det är inte heller möjligt att redovisa uppgifter om huruvida lagstiftningen har tillämpats i fråga om barn och i så fall hur vanligt det är och vilka, om några, kontroll-

och tvångsåtgärder som använts. En annan utmaning är att antalet ärenden enligt LSU i hög grad beror på säkerhetsläget. Det är naturligtvis inte möjligt för oss att göra några närmare prognoser om hur t.ex. terrorhotet eller främmande staters intresse av att spionera på Sverige med hjälp av utländska agenter här i landet kommer att utvecklas och i vad mån detta kommer att leda till att LSU tillämpas i fler fall.

När det gäller uppdraget i den del som rör utlänningar med koppling till kriminella nätverk finns så stora svårigheter att vi bedömer att någon samlad analys av förslagens konsekvenser inte kan göras. Detta utvecklas närmare i avsnitt 16.3.10.

Avslutningsvis ska nämnas att utredningen gjort bedömningen att det med hänsyn till de känsliga uppgifter som hanteras vid vårt arbete och säkerhetsskyddsregleringen inte är lämpligt att ta stöd av Ekonomistyrningsverket vid arbetet med konsekvensutredning.

16.3.2 Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

Bedömning: 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 att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsuppdrag utökas. Ökningen bedöms dock vara marginell och bör kunna hanteras utan ökade resurser.

Skälen för bedömningen

Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel, inklusive utökade möjligheter att använda vissa hemliga tvångsmedel i syfte att lokalisera utlänningen, och om en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssnings-

uppgifter (kapitel 6) kan leda till en ökad användning av tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden. Det betyder att Säkerhetspolisen, Migrationsverket och regeringen kan få fler sådana frågor att hantera. Det kan också innebära fler ansökningar hos Stockholms tingsrätt om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel och överklaganden av sådana tillstånd till högre instans. Det handlar dock om en mycket begränsad ärendekategori, där de utlänningar som berörs oftast är tagna i förvar och därför inte kan bli utsatta för tvångsmedel, med undantag för husrannsakan eller undersökning på annat ställe i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning (se avsnitt 6.6.5 och 6.7.2).

Förslagen om en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen att under vissa förutsättningar fatta tillfälliga beslut om vissa hemliga tvångsmedel bedöms inte leda till ökad belastning för domstolsväsendet, eftersom det under alla förhållanden normalt hade gjorts en ansökan om den önskade tvångsmedelsanvändningen. Den ökade arbetsbördan för Säkerhetspolisen framstår som marginell.

Genomförandet av förslagen om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden bedöms således endast leda till begränsade kostnadsökningar. Av samma anledning bedöms kostnaderna för offentliga biträden och tolkar och för offentliga ombud i ärenden om hemliga tvångsmedel inte öka annat än marginellt. Vi bedömer att de eventuella ökade kostnaderna ryms inom befintliga anslag.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlänningar (1 § första stycket 2 lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). En utökad tvångsmedelsanvändning och nya tvångsmedel medför att nämndens tillsynsuppdrag utökas. Ökningen bedöms dock vara marginell och bör kunna hanteras utan ökade resurser.

16.3.3 Förslagen om uppsikt och anmälningsskyldighet

Bedömning: Genomförandet av förslagen om elektronisk övervakning bedöms medföra en engångskostnad om 1,2 miljoner kronor för Polismyndigheten avseende förberedande åtgärder och integration. Kostnader för uppbyggnad av organisation och ut-

bildning kan i dagsläget inte bedömas. Förslagen bedöms också medföra en årlig kostnadsökning för Polismyndigheten som i dagsläget inte kan bedömas.

Genomförandet av förslagen bedöms medföra ökade kostnader för Säkerhetspolisen motsvarande fyra eller fem årsarbetskrafter, vilket motsvarar en kostnad på mellan 3,8 och 4,5 miljoner kronor. 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. Osäkerhetsfaktorerna är dock så stora att någon uppskattning av omfattningen av en eventuell kostnadsminskning inte kan göras.

Förslagen kan innebära en något ökad kostnad för Sveriges domstolar i samband med att fler uppsiktsbeslut kan komma att överklagas. Det påverkar i så fall även kostnaderna för offentliga biträden och tolkar. Ökningen bedöms dock vara marginell och kunna rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning ska vara kriminaliserat bedöms sammantaget inte få annat än en begränsad påverkan på arbetsbördan för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet. Av samma anledning bedöms kostnaderna för offentlig försvarare, tolkar och Kriminalvården inte öka annat än marginellt.

Skälen för bedömningen

Våra förslag om en möjlighet att förena uppsikt med elektronisk övervakning (s.k. fotboja) eller tvångsmedel enligt 5 kap. LSU kan eventuellt innebära att något fler utlänningar kan komma att bli aktuella för uppsikt som alternativ till förvar. Detta bedöms i sig inte medföra några kostnadsökningar för de behöriga myndigheterna. Däremot medför förslaget om elektronisk övervakning en rad konsekvenser.

Utgångspunkter

En förutsättning för utformningen av våra förslag om elektronisk övervakning är att de förslag om förstärkt uppsikt som lagts fram i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)

genomförs. Dessa förslag innebär i korthet att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en möjlighet att förena uppsikt med elektronisk övervakning – kallat förstärkt uppsikt – och att Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet för den elektroniska övervakningen. Våra förslag vilar alltså på förutsättningen att det till följd av förslagen i SOU 2025:16 kommer att finnas en organisation och ett system för övervakningen, och att dessa därmed inte behöver skapas särskilt för att våra förslag ska kunna genomföras. Analysen i det följande är således inriktad enbart på de ytterligare konsekvenser som uppkommer till följd av våra förslag. En utmaning är dock att det inte ännu står klart om förslagen i SOU 2025:16 kommer att genomföras och hur det praktiska arbetet med verkställigheten i så fall kommer att organiseras inom Polismyndigheten. Det kan framstå som ”bakvänt” att göra den analysen i denna utredning, som gäller ett fåtal ärenden jämfört med den ärendemängd som kan förväntas bli aktuell enligt utlänningslagen. Det sagda innebär att analysen vilar på vissa antaganden om hur arbetet med ärendena kommer att organiseras. När myndigheterna påbörjar arbetet med att förbereda sin verksamhet för genomförandet av förslagen om elektronisk övervakning kan det visa sig att man bör lösa vissa frågor på andra sätt. Det kan i dagsläget inte överblickas. Vi är inte heller övertygade om att frågan om larmhantering analyserats fullt ut i SOU 2025:16. Analysen i slutbetänkandet förefaller bygga på tanken att larm ska hanteras på motsvarande sätt som larm enligt kontaktförbudsregleringen (SOU 2025:16 s. 681). Som utvecklats i avsnitt 7.8 har den regleringen dock en annan karaktär och förutsätter omedelbart ingripande eftersom det kan föreligga fara för skyddspersonen. Det är inte uppenbart att larm inom förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen bör hanteras på samma sätt. Frågan kan behöva analyseras ytterligare.

En begränsning av möjligheterna att göra en samlad analys av de uppkomna kostnaderna är vidare att Säkerhetspolisen inte lämnar ut statistik om antal ärenden. Säkerhetspolisen har dock angett att förslagen om elektronisk övervakning endast kan förväntas beröra ett begränsat antal personer per år.

Det kan bli fråga om fler överklaganden

Möjligheten att förena uppsikt med elektronisk övervakning kan komma att leda till att fler uppsiktsbeslut överklagas. Detta medför en ökad arbetsbelastning för de behöriga myndigheterna och belastar även domstolarna. Det påverkar i så fall även kostnaderna för offentliga biträden (se också förslaget i avsnitt 7.10 om offentligt biträde) och tolkar. Det ska samtidigt beaktas att uppsikt med elektronisk övervakning i många fall kan förväntas ersätta ett beslut om förvar. Förvarsbeslut överklagas enligt uppgift i stor utsträckning. Det är därför inte säkert att det blir en sådan ökning. Med hänsyn till att det kan förväntas bli fråga om ett högst begränsat antal ärenden varje år bedöms de eventuella kostnadsökningarna under alla förhållanden bli marginella och rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att offentliga biträden ska förordnas i ärenden om uppsikt där elektronisk övervakning är aktuell kan, särskilt sett tillsammans med möjligheten att överklagandena blir fler, innebära en viss ökning av kostnaden för sådana biträden. Dock ska offentligt biträde som regel förordnas även i mål och ärenden om verkställighet av utvisning när frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar (6 kap. 6 § LSU). Om elektronisk övervakning aktualiseras innan frågan om utvisning är slutligt avgjord kommer frågan att omfattas av uppdraget för det offentliga ombud som förordnats för utvisningsfrågan. Det är alltså inte säkert att någon ökning uppstår. Om en sådan ökning uppstår kan den förväntas bli marginell och rymmas inom anslaget för rättsliga biträden m.m.

Verkställigheten av elektronisk övervakning förväntas medföra ökade kostnader för Polismyndigheten

Polismyndigheten föreslås få ansvaret för verkställighet av elektronisk övervakning. Förslaget innebär att Polismyndigheten ska sköta de praktiska åtgärderna för att övervakningen ska kunna ske och även omedelbart informera Säkerhetspolisen om larm och då även lämna uppgifter om utlänningens position m.m. Avsikten är att beslut om vilka åtgärder som ett larm föranleder ska fattas av Säkerhetspolisen. Analysen görs utifrån dessa förutsättningar.

För att förslagen om elektronisk övervakning ska kunna genomföras krävs till att börja med en rad förberedande aktiviteter. Polis-

myndigheten kommer sannolikt att skapa en egen ärendetyp för Säkerhetspolisens ärenden i fotbojans administrationssystem. Det medför att enbart utpekade handläggare på Polismyndigheten som ska hantera fotbojan i LSU-ärendena kan ges behörighet till och insyn i dessa ärenden. Detta kommer att kräva nya arbetsuppgifter och särskild utbildning. En fotboja kopplas till ett ärende i administrationssystemet när fotbojan är testad och förberedd för montering.

Eftersom Säkerhetspolisen föreslås ansvara för larmuppföljning bör Säkerhetspolisen ges möjlighet att kunna titta i ärendet vid behov. Applikationen kan göras tillgänglig för Säkerhetspolisen på olika sätt. Vilket som är bäst lämpat måste utredas tekniskt i samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Någon kostnadsuppskattning kan inte göras i detta läge. Det bör dock röra sig om en relativt begränsad kostnad.

Kostnaden för de angivna förberedande åtgärderna uppskattas av Polismyndigheten till en engångskostnad om 100 000 kronor.

När ett ärende om fotboja aktualiseras kommer en handläggare hos Polismyndigheten efter dialog med Säkerhetspolisen att lägga upp ett ärende. Det kan förväntas gå till så att handläggare hos polisen beställer utrustning, skapar ärendet i fotbojans administrationssystem, ritar inkluderingszon eller zoner och testar området. Därefter monteras fotbojan. På- och avmontering av fotboja bör enligt Polismyndigheten ske av behörig personal på en polisstation. Polismyndigheten uppskattar att de inledande åtgärderna kommer att kräva 24 timmar i handläggningstid per ärende, vilket beräknas medföra en kostnad på cirka 12 000 kronor per ärende.

Förslagen innebär att Polismyndigheten inte åläggs att göra utryckning och att andra polisiära åtgärder inte ska vidtas vid larm från Säkerhetspolisens fotbojor. Polismyndigheten bedömer därför att sådana larm inte bör kanaliseras in till regionledningscentralerna (RLC) dit larm för övriga typer av elektronisk övervakning går. Samtidigt måste det säkerställas att Säkerhetspolisen notifieras om kritiska larm dygnet runt. Därför görs bedömningen att det är en nödvändig förutsättning att larm går till en organisation som har bemanning dygnet runt och förmåga att hantera larm samt notifiera Säkerhetspolisen om dessa. Organisationen kan notifiera Säkerhetspolisen om kritiska larm, ha access till det program som skapar händelserapporter och stå i direkt dialog med RLC. En larmintegration mot den nya organisationen måste därför tas fram. Exakt hur en sådan organisa-

tion ska se ut kan Polismyndigheten i dagsläget inte ange, givet osäkerhetsfaktorer om hur den nu aktuella övervakningen ska samordnas med elektronisk övervakning enligt utlänningslagen och hur många tillkommande ärenden det kommer röra sig om enligt LSU. Om det vid den fortsatta beredningen görs andra ställningstaganden i fråga om ansvaret för larmhantering där större ansvar läggs på Polismyndigheten i fråga om uppföljning av larm kommer detta att föranleda ytterligare resursbehov.

Polismyndigheten uppskattar kostnaden för integration till 1 100 000 kronor, vilket är en engångskostnad. Polismyndigheten kan i dagsläget inte bedöma kostnaden för utbildning och bildande av en ny organisation, eftersom det inte kan bedömas hur omfattande denna organisation behöver vara och hur den bör se ut. Det går inte heller att bedöma hur stor del av denna kostnad som är en konsekvens av våra förslag och vad som är konsekvenser av de tidigare lagda förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.

Förslagen förväntas även medföra vissa andra kostnader för Polismyndigheten. Om utrustningen ska finnas reserverad och tillgänglig för Säkerhetspolisen innebär det en kostnad som belastar Polismyndigheten, oavsett om fotbojorna används eller inte. Kostnaden är årligen återkommande. Ett dussintal fotbojor har en årlig kostnad på ungefär 300 000 kronor.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslagen kommer att leda till dels en inledande engångskostnad som endast delvis kan bedömas, dels löpande kostnader som också bara kan bedömas i vissa delar. Med hänsyn till det sagda och till osäkerheten om hur stor del av kostnaden blir i förhållande till kostnaden som uppstår till följd av ett genomförande av förslagen om förstärkt uppsikt i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar går det inte att bedöma om kostnadsökningen ryms inom befintligt anslag.

Elektronisk övervakning förväntas medföra ökade kostnader för Säkerhetspolisen

Förslaget om införande av elektronisk övervakning kommer att medföra ökade kostnader för Säkerhetspolisen. Den elektroniska övervakningen förväntas ta i anspråk resurser för arbete med och uppföljning av övervakningen både i det inledande skedet och i den löpande kontakten med Polismyndigheten medan övervakningen

pågår. På grund av ärendenas natur kan övervakningen komma att pågå under en betydande tid. Vidare kommer resurser tas i anspråk för arbete med och uppföljning av larm och överträdelser. Detta kommer till viss del innebära en ökad belastning på Säkerhetspolisens jourverksamhet eftersom den elektroniska övervakningen fortgår under dygnets alla timmar. Det kommer således att krävas omfattande administrativt och operativt arbete kopplat till den elektroniska övervakningen. Som nämnts tidigare kan genomförande av förslaget kan även leda till fler överklaganden av uppsiktsbeslut vilket innebär en ökad tidsåtgång för processförare.

Säkerhetspolisens uppskattning är att ett genomförande av förslagen kommer att innebära ett ökat resursbehov för myndigheten om totalt fyra till fem årsarbetskrafter. Detta motsvarar en kostnad på cirka 3,8 till 4,7 miljoner kronor. Myndigheten bör tillföras resurser för detta.

Förslagen kan leda till minskade kostnader för förvar hos Kriminalvården och Migrationsverket

Möjligheten att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning kan leda till att förvar kan undvikas i något fler fall eller att förvar i vissa fall kan avslutas tidigare. Vuxna utlänningar som är tagna i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte (3 kap. 18 § LSU). Den genomsnittliga kostnaden för ett dygn i häkte uppgick 2024 till ungefär 3 500 kronor och för ett dygn i anstalt till 3 874 kronor (Kriminalvårdens årsredovisning 2024). Utlänningar som inte har fyllt 18 år ska i stället placeras i Migrationsverkets förvarslokaler (3 kap. 19 § LSU). Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2024 uppgick kostnaden per boendedygn i förvar till 5 458 kronor. Om förslaget om elektronisk övervakning genomförs kan det alltså medföra vissa minskade kostnader för Kriminalvården och möjligen även för Migrationsverket. Någon uppskattning av hur många ärenden eller hur långa förvarstider som kan undvikas i sådana ärenden går dock knappast att göra. Det är därför inte möjligt att göra någon beräkning av vilken besparing det kan bli fråga om.

Förslag om hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning

Vi föreslår att hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning ska vara kriminaliserat, när övervakningen beslutats enligt bestämmelserna i 5 kap. LSU. Det som sägs i avsnitt 16.3.1 om svårigheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen gör sig gällande även här. Det handlar om ett fåtal ärenden varje år och det är mycket svårt att bedöma hur ofta elektronisk övervakning kan bli aktuellt i denna lilla grupp. Än svårare är det att göra några prognoser om hur vanligt det kan bli med de nu aktuella överträdelserna. Sannolikt kan det bli fråga om högst ett fåtal ärenden per år. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget sammantaget inte få annat än en begränsad påverkan på arbetsbördan för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet. Av samma anledning bedöms kostnaderna för offentlig försvarare och för Kriminalvården inte öka annat än marginellt.

16.3.4 Förslagen om förvar i kvalificerade säkerhetsärenden

Bedömning: Det är möjligt men långt ifrån säkert att de förslag som möjliggör längre förvarstider leder till längre förvarstider i praktiken. Om detta blir fallet kommer i första hand Kriminalvårdens kostnader för förvar att öka. Även Migrationsverkets kostnader kan i viss mån öka, beroende på om några barn blir föremål för förvar enligt LSU. Osäkerhetsfaktorerna är så stora att någon beräkning av de eventuella ökade kostnaderna för förvar inte kan göras. De bör dock under alla förhållanden rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen kan, men behöver inte, leda till en ökad arbetsbelastning för Migrationsverket, Säkerhetspolisen och regeringen samt Migrationsöverdomstolen till följd av fler omprövningar och fler överklaganden. Med hänsyn till hur fåtaliga ärendena är bör kostnadsökningen för staten dock vara marginell, om den alls uppstår. Detta gäller även de ökade kostnader för tolkar och offentliga biträden som kan uppstå. De eventuella ökade kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att barn som tas i förvar enligt LSU ska kunna placeras särskilda säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets regi bedöms inte medföra någon beaktansvärd kostnadsökning för Migrationsverket, Sveriges domstolar eller för offentliga biträden och tolkar.

Skälen för bedömningen

I kapitel 5 föreslås en ändring av grunden för s.k. sannolikhetsförvar och slopande av en yttersta förvarstid för vuxna utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden. Vidare föreslås kraftigt förlängda yttersta förvarstider för utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden som inte har fyllt 18 år. Till följd av de förlängda förvarstiderna för barn föreslås införande av tidsfrister för när den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar på nytt.

Ändringen av förvarsgrunden bedöms inte ge upphov till att fler utlänningar tas i förvar. Möjligen kan en högst marginell ökning ske. Någon beräkning av kostnadseffekter kan inte göras.

Förslagen kan leda till förlängda förvarstider. Det finns dock betydande osäkerhetsfaktorer som gör att detta är svårbedömt. Det framstår som sannolikt att skillnaden när det gäller förvarstider inte i praktiken kommer att bli särskilt stor. Det finns trots det sagda anledning att föra vissa resonemang om vad en förlängning av förvarstiderna kan komma att innebära, om den ändrade regleringen leder till att utlänningar faktiskt sitter i förvar under längre tid.

Om utlänningar förblir i förvar under längre tid innebär det att den behöriga myndigheten är skyldig att fler gånger pröva förvarsbeslutet (3 kap. 10 § LSU). Detta innebär en viss ökad belastning för Säkerhetspolisen, i egenskap av behörig myndighet. Samma sak gäller i fråga om införandet av en skyldighet till ny prövning avseende förvarsbeslut rörande barn. För sådana beslut kan även Migrationsverket och regeringen vara behörig myndighet (3 kap. 3 § LSU). Förlängda förvarstider kan alltså innebära en viss ökning av arbetsbelastningen hos såväl Säkerhetspolisen som Migrationsverket och regeringen.

Förvarsbeslut får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid (7 kap. 5 § LSU). Förlängda förvarstider kan förväntas leda till fler överklaganden. Detta påverkar den behöriga myndigheten i

egenskap av part och Migrationsöverdomstolen som prövningsinstans (7 kap. 3 och 13 §§ LSU). Även en ökning av antalet överklaganden kan medföra ökade kostnader för offentliga biträden. En ökning kan även förmodas öka kostnaden för tolkar, i de fall muntlig förhandling hålls.

Med hänsyn till hur fåtaliga ärendena är bör kostnadsökningen för staten till följd av fler prövningar och överklaganden vara marginell, om den alls uppstår. Detta gäller även kostnaden för tolkar och offentliga biträden (6 kap. 6 § LSU). De eventuella kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Vuxna utlänningar som är tagna i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte (3 kap. 18 § LSU). Den genomsnittliga kostnaden för ett dygn i häkte uppgick 2024 till ungefär 3 500 kronor och för ett dygn i anstalt till 3 874 kronor (Kriminalvårdens årsredovisning 2024). Utlänningar som inte har fyllt 18 år placeras i stället i Migrationsverkets förvarslokaler (3 kap. 19 § LSU). Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2024 uppgick kostnaden per boendedygn i förvar till 5 458 kronor. Det är inte känt för utredningen om någon person under 18 år hittills varit tagen i förvar. Det kan under alla förhållanden förväntas bli ytterst ovanligt även framöver, även om det kan förekomma. Om förslagen leder till att utlänningar hålls i förvar under längre tid än i dag kommer det att medföra ökade kostnader för i första hand Kriminalvården och, i fråga om barn, för Migrationsverket. Vi bedömer att osäkerhetsfaktorerna är så stora att det inte är möjligt att göra någon kostnadsberäkning. Under alla förhållanden bör den ökade kostnaden, om den alls uppstår, rymmas inom befintliga anslag.

I avsnitt 5.9 föreslås att barn som tas i förvar enligt LSU ska kunna placeras på sådana särskilda säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets regi som ska inrättas enligt förslag i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Med hänsyn till hur få ärenden det kan bli fråga om bedöms förslaget inte medföra någon beaktansvärd kostnadsökning för Migrationsverket eller Sveriges domstolar. Av samma skäl bedöms inte någon beaktansvärd kostnadsökning uppstå för offentliga biträden och tolkar.

16.3.5 Förslagen om frysning

Bedömning: Genomförandet av förslaget om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden bedöms endast att leda till marginella kostnadsökningar för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar. Kostnaderna för offentliga biträden och tolkar och för Kriminalvården bedöms öka marginellt. Kostnaderna ryms inom befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

I kapitel 11 föreslås att det ska införas bestämmelser som möjliggör att det fattas beslut om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. Förslagen innebär att Säkerhetspolisen blir beslutsmyndighet och att besluten kan överklagas till Stockholms tingsrätt. Vid överklagande ska utlänningen som huvudregel ha rätt till ett offentligt biträde. Överträdelser ska vara kriminaliserade.

Det som sägs i avsnitt 16.3.1 om svårigheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen gör sig gällande även här. Det handlar om ett fåtal ärenden varje år och det är mycket svårt att bedöma hur ofta frysningsbeslut kan bli aktuellt. Sannolikt kan det bli fråga om högst enstaka ärenden per år. Sammanfattningsvis är bedömningen att få frysningsbeslut kommer att fattas med stöd av de nya bestämmelserna. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget sammantaget inte få annat än en begränsad påverkan på arbetsbördan för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet. Genomförandet av förslaget bedöms således endast att leda till ytterst marginella kostnadsökningar för Säkerhetspolisen och domstolsväsendet. Av samma anledning bedöms kostnaderna för offentliga biträden och offentlig försvarare och tolkar inte öka annat än marginellt. Samma sak gäller Kriminalvårdens kostnader för verkställigheten. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

16.3.6 Förslagen om skärpta straffskalor och avskaffad åtalsprövning

Bedömning: Förslagen om skärpta straffskalor bedöms kunna leda till en ökad kostnad för Kriminalvården uppgående till högst 450 000 kronor per år. Kostnaden ryms inom befintliga anslag.

Avskaffandet av åtalsprövningen förväntas inte leda till annat än, som mest, marginella kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, offentliga försvarare och tolkar.

Skälen för bedömningen

Den som uppehåller sig i Sverige i strid med ett återreseförbud enligt LSU döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter (8 kap. 1 § LSU) I avsnitt 13.2 föreslås att straffskalan ska skärpas på så sätt att minimistraffet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Där föreslås vidare att straffskalan för ringa fall av sådant brott ska skärpas på så sätt att maximistraffet höjs till fängelse i sex månader. Därutöver föreslås att den särskilda åtalsprövningen som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud ska tas bort.

I 8 kap. 2 § LSU föreskrivs om straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att komma in i Sverige. Den som döms för brottet döms till fängelse i högst två år. I avsnitt 13.3 föreslås att straffskalan i 8 kap. 2 § LSU ska skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader.

En höjning av minimistraffet för brott av normalgraden innebär en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Ett brott av normalgraden enligt 8 kap. 1 eller 2 § utgör brott av sådan art att fängelse ofta ska väljas som påföljd (prop. 2021/22:131 s. 300 och 301). Om straffskärpningarna genomförs är det troligt att fängelse i sex månader normalt kommer dömas ut, i stället för fängelse en månad som är den troliga påföljden i dag. Detta gäller i vart fall så länge straffmätningen även framöver tar sin utgångspunkt från straffskalans miniminivå. Med ett högre maximistraff finns också större möjligheter till en nyanserad straffmätning för de mest allvarliga överträdelserna, och därmed längre utdömda fängelsestraff.

Längre strafftider medför ökade kostnader för Kriminalvården avseende placering i anstalt. Lagföringar för brotten i fråga är emellertid mycket ovanliga. Det finns ingen anledning att förvänta sig att detta kommer att ändras, även om man beaktar avskaffandet av den särskilda åtalsprövningen. Om kostnaderna ökar handlar det alltså om en högst marginell ökning. Om det skulle bli fråga om en dom per år – vilket i och för sig förefaller osannolikt – kan man tänka sig att det handlar om skillnaden mellan kostnaden för sex månaders fängelse jämfört med en månads fängelse i ett fall. Hur lång verkställighet det blir fråga om beror på regleringen om villkorlig frigivning, som är under översyn. Om vi utgår från förslaget i propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34) ska den dömde avtjäna tre fjärdedelar av det utdömda straffet. Om straffet bestäms till sex månader ska villkorlig frigivning alltså ske efter att 4,5 månader avtjänats. Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att kostnaden per inskriven och dygn i anstalt var 3 874 kronor för det året. Med utgångspunkt i ovanstående bedömer vi att den tillkommande kostnaden, om en sådan uppstår, lär uppgå till högst 450 000 kronor per år. Kostnaden ryms inom befintliga anslag.

Avskaffandet av åtalsprövningen förväntas inte leda till annat än, som mest, marginella kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, offentliga försvarare och tolkar.

16.3.7 Förslagen om handläggningen av vissa ärenden om främlingspass

Bedömning: Förslagen om handläggningen av vissa ärenden om främlingspass bedöms inte medföra några ökade kostnader och inte heller några kvantifierbara kostnadsminskningar.

Skälen för bedömningen

I kapitel 8 föreslås att i de fall där en utlännings ansökan om främlingspass sammanfaller med ett förfarande enligt LSU ska handläggningen ske enligt LSU. Detsamma ska gälla i de ärenden där fråga uppkommer om att återkalla en utlännings främlingspass. Förslagen syftar till att undvika en ordning där det kan uppstå situationer med

två parallella förfaranden och, potentiellt, parallella överklaganden i olika instanser. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader och inte heller några kvantifierbara kostnadsminskningar.

16.3.8 Förslagen om substitution

Bedömning: Förslagen om substitution av offentligt biträde i ärenden enligt LSU bedöms medföra högst marginella ökade kostnader för offentliga biträden. Kostnaden ryms inom det befintliga anslaget för offentligt biträde i utlänningsärenden.

Skälen för bedömningen

I kapitel 9 föreslås att det med den behöriga myndighetens tillåtelse ska bli möjligt med substitution av ett offentligt biträde i ärenden enligt LSU. Förslaget innebär en effektivisering av handläggningen, eftersom det minskar risken för fördröjningar till följd av biträdets tillfälliga förhinder. Detta är även till fördel för den enskilda utlänningen. Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden, och att substitution endast kan förväntas bli aktuellt i ett fåtal av dessa ärenden, bedöms förslaget endast ha högst marginella konsekvenser när det gäller kostnaden för offentliga biträden. Enligt förslaget ska ett beslut i substitutionsfrågan inte få överklagas. Domstolarna påverkas därför inte förutom i de fall det är fråga om ett överklagat frysningsbeslut och domstolen därför ska pröva frågan om substitution. Det bör bli fråga om en marginell ökning av arbetsbördan.

16.3.9 Förslagen om LSU:s tillämpningsområde

Bedömning: 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.

Skälen för bedömningen

Förslagen i kapitel 10 kan innebära att enstaka ytterligare ärenden om utvisning enligt LSU aktualiseras. En tydlig reglering som inte utesluter vissa mer indirekta säkerhetshot bedöms vara till fördel för möjligheten att bekämpa hot mot Sveriges säkerhet, inklusive brott som rör Sveriges säkerhet. Det finns dock ingen möjlighet att i nuläget bedöma om så blir fallet och i så fall hur många ärenden det kan bli fråga om över tid. Någon beräkning av kostnaderna kan därför inte göras.

16.3.10 Förslagen om utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk

Bedömning: Det går inte att göra ens någon ungefärlig prognos om hur många polisiära utlänningsärenden det kan bli fråga om. Det går därför inte heller att göra någon prognos om i hur många ärenden det kan bli fråga om att tillämpa de särskilda förvarstiderna som föreslås i avsnitt 12.15.2, bestämmelserna om placering av förvarstagna i samma avsnitt eller bestämmelserna om tvångsmedel (avsnitt 12.16). Några kostnadsberäkningar förutom vissa delkostnader kan därför inte presenteras. Följande bedömningar kan göras.

Förslagen om inrättande av en ny ärendekategori, polisiära utlänningsärenden, förväntas leda till ökade kostnader för Polismyndigheten och Migrationsverket. Båda myndigheterna kan komma att behöva ökade anslag. Det kan också leda till en ökad kostnad för Kammarrätten i Jönköping för prövningen av frågor om utlämnande av allmän handling.

Förslagen om placering av förvarstagna utlänningar i polisiära utlänningsärenden kan leda till ökade kostnader för Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten.

Förslagen om längre förvarstider för barn kan leda till marginella kostnadsökningar för Migrationsverket, Polismyndigheten, Migrationsdomstolen i Stockholm och Migrationsöverdomstolen. En marginell kostnadsökning kan även uppstå för offentliga biträden och tolkar.

Om förslagen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden genomförs fullt ut kommer Polismyndigheten 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.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel (1 § första stycket 1 lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Införandet av bestämmelser om tvångsmedel medför att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsuppdrag utökas.

Skälen för bedömningen

Det går inte att göra en uppskattning av kostnaderna

I kapitel 12 föreslås att det ska införas en särskild ärendekategori i utlänningslagen, som benämns *polisiära utlänningsärenden.* Det som kännetecknar ärendena är att Polismyndigheten i ärendet har förordat en viss utgång och att skälet för det är utlänningens deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form.

Antalet polisiära utlänningsärenden kommer i hög grad bero på hur Polismyndigheten väljer att tillämpa möjligheten att initiera ett utlänningsärende eller att i ett pågående ärende förorda en viss utgång. Ärendemängden kommer också att hänga samman med hur många personer med enbart utländskt medborgarskap som från tid till annan deltar i eller främjar verksamheten i kriminella nätverk. Någon säker uppgift om hur det förhåller sig med detta i dagsläget finns inte. De föreslagna utökningarna av tvångs- och kontrollåtgärder är vidare avsedda att endast vara tillämpliga på ett begränsat antal kvalificerade fall. Någon bedömning av hur många dessa kan vara går knappast heller att göra. Än mindre är det möjligt att i detta sammanhang göra någon säker prognos av brottslighetens utveckling framöver och hur stor del av denna som kan komma att utövas av personer med enbart utländskt medborgarskap.

Polismyndigheten har i rapporten *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige* (Rapport, Polismyndigheten, nationella operativa avdelningen, februari 2024) kartlagt antalet individer som myndigheten menar ingår i kriminella nätverk. I rapporten används två kategorier,

aktiva och kopplade till kriminella nätverk. Det framgår av rapporten att omkring 14 000 personer då bedömdes vara aktiva i ett kriminellt nätverk. Av de personerna var det endast en mindre del, cirka 1 500 personer som har enbart utländskt medborgarskap. Om den bilden stämmer ger den en uppfattning om hur många personer som skulle kunna komma i fråga för våra förslag. Polismyndighetens lägesbild har dock fått kritik eftersom de kriminella nätverkens gränser ofta är diffusa vilket medför att det är svårt att skilja nätverkens kärna från individer med mer tillfälliga kontakter med nätverket. Som exempel har det nämnts att många kvinnor som förekommer i nätverksmiljön är flickvänner till medlemmarna och en del kvinnor har en mycket utsatt position i de kriminella nätverken. Det innebär att det är problematiskt att försöka uppskatta hur många personer som ingår i eller har samröre med kriminella nätverk (se Sarnecki, Jerzy, Kriminella nätverk – förr och nu, Vetenskapsrådet 2025, s. 39–41). Det gör det också svårt att uppskatta hur många av dem som uppfyller de krav som föreslås för att de ska kunna bli aktuella för de mer ingripande möjligheterna till kontroll- och tvångsåtgärder.

En betydande osäkerhetsfaktor är vidare att andra lagstiftningsprojekt i hög grad kan påverka tillämpningsområdet för våra förslag. Detta gäller inte minst uppdraget att utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning (dir. 2025:28). Enligt kommittédirektiven ska utredningen överväga och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i, och samröre med, en kriminell sammanslutning. Uppdraget ska redovisas senast den 13 februari 2026. Utredningens kommande förslag kan, om de genomförs, innebära att många av de personer som i dag inte kan straffas för att de inte kan knytas till specifika brottsliga gärningar i stället kan komma att lagföras för deltagande i eller samröre med en kriminell sammanslutning. Det förefaller troligt att de i så fall många gånger kan utvisas i brottmålsdomen (jfr även förslagen i SOU 2025:54 Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott). Av stor betydelse för det praktiska tillämpningsområdet är även de förslag som lämnats av Vandelsutredningen i betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33). Det är sannolikt att en betydande del av den kategori personer som skulle kunna omfattas av tillämpningsområdet för den nya ärendekategorin har uppehållstillstånd i Sverige, och i många fall permanent uppehållstillstånd. Det

har därför stor betydelse i vilken mån det kommer att vara möjligt att återkalla uppehållstillstånd för sådana personer. Det praktiska tillämpningsområdet för förslagen om tvångsmedel kan vidare komma att påverkas av de förslag som kommer att lämnas av Utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (dir. 2025:12).

När det gäller förslagen om förvar finns ett starkt samband med förslagen som lämnats av 2023 års förvarsutredning i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). Där föreslås bl.a. att Migrationsverket ska inrätta särskilda säkerhetsavdelningar. Förslaget syftar till att minska behovet av externplacering i fall då placeringen grundar sig i den förvarstagnes eget beteende och att dennes agerande antingen utgör ett ordnings- eller säkerhetsproblem (SOU 2025:16 s. 517). Det är rimligt att anta att många av de utlänningar som kan omfattas av ett polisiärt utlänningsärende kommer att tas i förvar och dessutom kan bli aktuella för placering på särskild säkerhetsavdelning eller externplacering på häkte eller kriminalvårdsanstalt. Det är förenat med betydande svårigheter att bedöma vilka ytterligare behov våra förslag kommer att medföra utöver de resursbehov som följer av de redan lagda förslagen.

Med hänsyn till de svårigheter som utvecklats i det föregående bedömer vi att det i dagsläget inte går att göra ens någon ungefärlig prognos om hur många polisiära utlänningsärenden det kan bli fråga om. Det går av samma skäl inte att göra någon prognos om i hur många ärenden det kan bli fråga om att tillämpa de särskilda förvarstiderna som föreslås i avsnitt 12.15.2, bestämmelserna om placering av förvarstagna i samma avsnitt eller bestämmelserna om tvångsmedel (avsnitt 12.16). Några kostnadsberäkningar förutom vissa delkostnader presenteras därför inte. I stället är konsekvensutredningen i denna del inriktad på att identifiera de konsekvenser och kostnadsposter som kan förväntas uppstå om förslagen genomförs.

Konsekvenser för Migrationsverket av den nya ärendekategorin

Förslaget om införande av en ny ärendekategori bedöms innebära att Polismyndigheten och Migrationsverket behöver anpassa sin respektive organisation för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna hantera ärendena. Antalet ärenden kommer, bland flera andra faktorer som utvecklats i det föregående, att vara beroende av hur

Polismyndigheten väljer att tillämpa möjligheten att initiera eller yttra sig i ett ärende. Den föreslagna kvalifikationen för vad som kan utgöra ett polisiärt utlänningsärende är förhållandevis brett utformad och kan beröra utlänningar som enligt Polismyndighetens bedömning på olika sätt deltar i eller främjar verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. Beroende på vilken typ av uppehållstillstånd, eller rätt till uppehållstillstånd, som utlänningen har kommer ärendenas allvarlighetsgrad sannolikt att variera. Samtidigt är det rimligt att tro att det kommer röra personer som utgör allvarliga hot mot samhället och kan orsaka samhället allvarlig skada. Det är vidare rimligt att anta att det är personer som förekommer i Polismyndighetens underrättelseverksamhet inom vilken särskild informationssäkerhet råder och särskilda överväganden måste ske. Ärendena kommer att hanteras med särskild skyndsamhet och förväntas kräva särskild informationshantering, likt säkerhetsärenden (1 kap. 7 § utlänningslagen).

Oavsett hur det förhåller sig i frågan om hur många ärenden det slutligen kan komma att bli fråga om, måste Migrationsverket vidta en rad nödvändiga förberedelser. Förberedelserna kommer behöva vidtas i nära samarbete med Polismyndigheten. Migrationsverket kommer sannolikt vilja handlägga ärendena i särskild ordning och inom en viss del av organisationen, på det sätt som i dag sker avseende säkerhetsärenden.

Förberedelser och samordning kommer att behöva ske mellan Polismyndigheten och Migrationsverket i syfte att en anpassad organisation ska finnas på plats när lagändringarna genomförs. Särskilda utbildningsinsatser och handläggningsstöd kommer att krävas. Migrationsverket kan komma att behöva tillföra ytterligare handläggande personal för detta särskilda ärendeslag. Ärendena kan i viss mån jämföras med säkerhetsärenden eller i vissa avseenden även med kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU.

Migrationsverkets ärendehandläggning kommer sannolikt, likt säkerhetsärenden, att koncentreras till Stockholmsområdet. Detta bl.a. eftersom det endast är Migrationsdomstolen i Stockholm som föreslås vara behörig domstol. Detta innebär att det kommer bli ökade kostnader t.ex. i form av resor inför muntliga utredningar m.m.

Vidare finns det övriga handläggningsåtgärder som medför att kostnaderna styckvis för detta ärendeslag kan komma att likna den kostnad som förekommer inom ramen för ärendehandläggning i

säkerhetsärenden. Som exempel kan nämnas att det sannolikt kommer vara vanligt förekommande att underrättelseinformation behöver hanteras i särskild ordning. Detta kan leda till ökade kostnader, både vad gäller den tid som krävs för att handlägga ärendena men även när det t.ex. kommer till underrättelser av information och delgivning, vilket inte kan ske i vanlig ordning.

Även i ärenden där utlänningen inte befinner sig i Sverige medför partsinsyn och kommuniceringsplikt, i kombination med handlingar som måhända inte kan hanteras digitalt, ökade kostnader och personalresurser. Detta eftersom kommunicering kan behöva ske via personal på en ambassad eller ett konsulat. Till detta tillkommer att det är vanligt förekommande att underhandsbeslut behöver fattas inom ramen för handläggningen, som är tidskrävande och inte lika vanligt förekommande i övrig verksamhet, t.ex. beträffande frågor om sekretess, partsinsyn, sekretessförbehåll, ombud eller biträdens lämplighet osv.

Det är inom ramen för säkerhetsärenden även förhållandevis vanligt förkommande att det begärs ut allmänna handlingar, vilket kräver noga överväganden och är tidskrävande. Det är inte otänkbart att detta även kommer förekomma i den nya ärendekategorin. Begäran om utfående av allmän handling påverkar både Migrationsverket i egenskap av handläggande myndighet och Kammarrätten i Jönköping i egenskap av domstol ansvarig för att pröva sådana ärenden (6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Eftersom den nya ärendekategorin rör individer med koppling till grov kriminalitet, är medarbetarskydd en mycket viktig fråga vid handläggningen av ärendeslaget hos Migrationsverket. Personer som utgör ett hot mot samhället på grund av sin koppling till grov kriminalitet kan potentiellt även utgöra ett allvarligt hot mot myndighetens personal i olika situationer. Potentiella risker för t.ex. otillåten påverkan på verkets personal torde vidare vara högre i denna ärendekategori än i andra ärenden. Det kommer att krävas särskilda förberedelser, åtgärder och överväganden tillsammans med myndighetens säkerhetsavdelning inför och vid handläggning av sådana ärenden. Det gäller även i fråga om åtgärder kopplade till eventuella förvar (se vidare i det följande). Utöver tillräcklig information för att kunna pröva ett ärende så som dess beskaffenhet kräver, kommer relevant information från främst Polismyndigheten om individen och ärendets kontext vara av stor betydelse i flera olika sammanhang, inte minst om denne

vistas i Migrationsverkets lokaler. Sådan information kan vara väsentlig vid exempelvis överväganden kring lämplig placering och andra nödvändiga åtgärder som rör en individ tagen i förvar.

Sammanfattningsvis kan en försiktig jämförelse med säkerhetsärenden göras vad gäller styckekostnaden för ett ärende. Notera dock att det inom ärendeslaget finns stora variationer. Exempelvis är styckekostnaden för ett asylärende betydligt högre än t.ex. en ansökan om arbetstillstånd. Det kan dock förutses att frågor om säkerhet m.m. kan komma att medföra att kostnaderna för denna ärendekategori kan komma att bli än högre. Osäkerhetsfaktorerna kring hur många ärenden det kan bli fråga om är som redan nämnts många, men vi kan inte utgå ifrån att nödvändiga medel för detta – inklusive nödvändiga förberedelser – kan rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Migrationsverket kan sammanfattningsvis komma att behöva tillföras ytterligare medel för handläggningen av detta ärendeslag.

Konsekvenser för Polismyndigheten av den nya ärendekategorin

Polismyndigheten kommer behöva hantera de polisiära utlänningsärendena i särskild ordning eftersom de kräver speciell kompetens och förutsättningar att kunna göra strategiska överväganden. Ärendena ska hanteras skyndsamt i alla led, vilket innebär att organisationen måste ha förutsättningar att prioritera dem framför andra ärenden och uppgifter. Det kräver ytterligare personalresurser. Ett ärende som omfattar information med högre skyddsvärde tar enligt erfarenhet längre tid att hantera än ett vanligt utlänningsärende. Det kräver särskilda behörigheter, behörighetsbegränsningar i system och annan administrativt tyngre och mer tidskrävande hantering, både internt på myndigheten och i förhållande till andra myndigheter och domstolar. En hantering av dessa ärenden kan förläggas antingen på regional eller på nationell nivå. En omständighet som kommer påverka valet är hur många ärenden det kommer röra sig om. Oavsett var på myndigheten ärendehanteringen placeras kommer det enligt Polismyndighetens bedömning att innebära en ny organisation med nya arbetsuppgifter och metoder.

Organisationen kommer att utformas för att inhämta information, hantera underrättelseinformation, göra strategiska överväganden,

samverka med Migrationsverket och uppträda som part i ärenden. Det kommer enligt Polismyndigheten att kräva personal, utbildningsinsatser och systemutveckling. Eftersom domstolsprocessen föreslås koncentreras till migrationsdomstolen i Stockholm kommer kostnader för resor och muntliga förhandlingar att tillkomma.

När en person har utvisats kommer Polismyndigheten ha kostnader för arbetet med att verkställa utvisningen och, i de fall personen är på fri fot, kontrollera denne. Verkställighetsarbetet tar mycket tid och resurser i anspråk. Det är möjligt att särskilda arbetsgrupper kommer att behöva inrättas hos gränspolisen som hanterar verkställighetsfrågorna. En uppskattning av vilka kostnader detta är förenade med bör eventuellt kunna göras genom att jämföra vilka kostnader Säkerhetspolisen har för sina säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Någon statistik för detta finns dock inte.

Kostnaden är som ovan nämnts inte möjlig att bedöma i det här skedet och behöver följas upp i takt med att ytterligare information blir tillgänglig. Det är under alla förhållanden svårt att stanna vid slutsatsen att kostnaderna ryms inom befintliga anslag. Polismyndigheten kan behöva tillföras ytterligare medel för handläggning av detta ärendeslag.

Övriga konsekvenser av införandet av en ny ärendekategori

Förslaget om införande av en ny ärendekategori innebär att överklaganden i ärenden som kategoriseras som polisiära utlänningsärenden koncentreras till Migrationsdomstolen i Stockholm. Förslaget förväntas medföra att en del ärenden som annars skulle handläggas av andra migrationsdomstolar i stället handläggs av Migrationsdomstolen i Stockholm. Detta bedöms inte medföra någon kostnadsökning för staten. Det går inte att i detta läge bedöma hur många ärenden det kan bli fråga om och huruvida anslagen till de olika migrationsdomstolarna behöver anpassas till följd av att vissa ärenden styrs om till Migrationsdomstolen i Stockholm. Det bör dock framhållas att formaliseringen av Polismyndighetens möjlighet att initiera ett utlänningsärende kan leda till att fler sådana ärenden aktualiseras. Samtidigt är det svårt att bedöma hur stor del av en eventuell ökning som rätteligen beror på det förslaget och hur mycket som

blir en följd av Vandelsutredningens förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd (SOU 2025:33).

Det finns en möjlighet att det blir vanligare i de polisiära utlänningsärendena än i utlänningsärenden generellt att enskilda begär att få ut allmänna handlingar i ärendet. Det påverkar i så fall Kammarrätten i Jönköping i egenskap av domstol ansvarig för att pröva sådana ärenden (6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Av skäl som tidigare anförts kan kostnaden för detta inte beräknas.

Konsekvenser av förslagen om förvar i polisiära utlänningsärenden

Det är rimligt att anta att förvar inte sällan kommer att förekomma i polisiära utlänningsärenden, särskilt när det gäller vuxna utlänningar. Likt det som föreslås i SOU 2025:16 om säkerhetsärenden föreslås en vuxen utlänning i ett polisiärt utlänningsärende kunna placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte m.m. om det är behövligt. En sådan placering medför ytterligare kostnader för Kriminalvården och Polismyndigheten. Den genomsnittliga dygnskostnaden för förvar anges i avsnitt 16.3.4. Möjligheten till externplacering är visserligen inte ny (se 11 kap. 7 § UtlL) men våra förslag om ett helt nytt ärendeslag som rör personer med kopplingar till grov kriminalitet kan i och för sig innebära ett ökat behov av sådan placering jämfört med i dag, beroende på omständigheterna i de enskilda ärendena.

Vidare föreslår vi samtidigt att det ska vara möjligt att besluta att en utlänning som hålls i förvar hos Migrationsverket ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Förslaget anknyter till förslag som lämnas i SOU 2025:16 om inrättande av sådana särskilda säkerhetsavdelningar. Syftet med förslaget om att det ska inrättas säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets förvarsverksamhet är att färre förvarstagna ska vara placerade i Kriminalvårdens eller Polismyndighetens lokaler, vilket efterfrågats av bl.a. JO under lång tid. Möjligheten att placera förvarstagna i polisiära utlänningsärenden på sådana säkerhetsavdelningar kan eventuellt ha särskild betydelse för att uppnå detta syfte, eftersom det är rimligt att anta att särskilda placeringar inte sällan kommer anses behövliga i detta ärendeslag kopplat till kriminella nätverk. Samtidigt är det möjligt att de personer som kan bli aktuella för polisiära utlänningsärenden i hög grad kommer att höra till den kategori förvarstagna som på grund av t.ex. risk för fri-

tagning kommer att externplaceras. Det kan därför, som antytts tidigare, inte heller uteslutas att Kriminalvårdens och Polismyndighetens kostnader ökar till följd av förslaget. Det är dock svårt att bedöma hur stor del av en eventuell ökning som rätteligen beror på vårt förslag och hur mycket som blir en följd av Vandelsutredningens förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd (SOU 2025:33) och den ökning av förvar som dessa kan leda till.

Som Migrationsverket anfört i sitt remissyttrande över förslaget i SOU 2025:16 behöver det noteras att den nivåförskjutning i myndighetens uppdrag avseende förvar som inrättandet av särskilda säkerhetsavdelningar medför kan förväntas medföra betydande utmaningar som inte kan överblickas fullt ut i nuläget. I SOU 2025:16 beräknas att det kommer att behövas 60 platser på särskilda säkerhetsavdelningar. Där redovisas även beräkningar av vilka kostnader detta kommer att medföra, inklusive en uppskattad kostnad för Migrationsverkets omprövning av placeringsbeslut (SOU 2025:16 s. 667–674). Någon möjlighet att inom ramen för detta uppdrag göra säkrare beräkningar än den utredningen gjort finns inte. Av redan anförda skäl går det i nuläget inte heller att bedöma hur många ytterligare platser som kommer att behövas eller hur många fler omprövningar av placering som kan bli aktuell om våra förslag genomförs. Någon kostnadsberäkning kan därför inte göras. Av motsvarande skäl går det inte heller att bedöma i vilken mån förslagen kan leda till färre externplaceringar och därmed minskade kostnader för Kriminalvården och Polismyndigheten för sådana placeringar eller om det i stället blir fråga om en ökning (se ovan). Det kan dock konstateras att Migrationsverket kommer att behöva anpassa och förbereda sin förvarsverksamhet för ärendeslaget polisiära utlänningsärenden och att detta kommer att medföra ökade kostnader. Inrättandet av säkerhetsavdelningar kommer som redan berörts innebära särskilda kostnader avseende bland annat ytterligare personal, utbildning, utrustning samt avseende lokaler och ombyggnationer.

I kapitel 12 föreslås vidare att barn i polisiära utlänningsärenden under vissa förutsättningar ska kunna hållas i förvar under längre tid än vad som annars föreslås gälla enligt förslagen i SOU 2025:16. De maximala förvarstiderna föreslås motsvara det som enligt förslagen i SOU 2025:16 ska gälla när barn har utvisats för brott och för barn i säkerhetsärenden. Förlängda förvarstider kan leda till att förvarsbesluten behöver prövas på nytt, eftersom det föreslås gälla en rätt

till regelbunden prövning av förvarsbeslut. Detta påverkar främst Migrationsverket och Polismyndigheten i egenskap av beslutsmyndighet. Längre förvarstider kan också leda till att fler förvarsbeslut överklagas. Det påverkar i så fall Polismyndigheten och Migrationsverket som motparter samt Migrationsdomstolen i Stockholm och Migrationsöverdomstolen som ska pröva överklagandena. Även kostnaden för offentliga biträden kan öka liksom kostnaden för tolkar. Vidare påverkas givetvis Migrationsverkets kostnad för själva förvaret.

De krav som ställs för att barn över huvud taget ska få tas i förvar är högt ställda. Det gäller även om man genomför förslagen i SOU 2025:16, vilket våra överväganden angående förvar utgår ifrån. Vårt förslag om förlängd förvarstid gäller enbart vissa av de barn som kan tas i förvar. Det bör i sammanhanget framhållas att det finns andra åtgärder än förvar som kan aktualiseras om barn utsätter sig för risk genom att delta i brottslig verksamhet. Enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska vård enligt lagen bland annat beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § lagen). Sammantaget bedömer vi att våra förslag om längre förvarstider inte kan förväntas bli tillämpliga i något större antal fall. Ställt i relation till de aktuella anslagen förväntas det handla om marginella kostnadsökningar.

Konsekvenser av förslagen om tvångsmedel

Vår bedömning är att kartläggande tvångsmedel inte bör införas i polisiära utlänningsärenden. Med hänsyn till de krav som följer av direktiven lägger vi ändå fram förslag om hur en ordning med tvångsmedel kan utformas. Om förslagen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden genomförs fullt ut kommer Polismyndigheten att ha kostnader för detta. Det kommer bl.a. att röra sig om utbildning, systemutveckling och personalkostnader i form av bl.a. analytiker och processförare.

Förslagen bygger på att allmän domstol ska meddela tillstånd, och att tillståndsärendena ska koncentreras till Attunda, Södertörns, Malmö, Göteborgs och Umeå tingsrätt. De förväntas alltså leda till att de angivna domstolarna får en ökad tillströmning av ärenden, som

ska handläggas som ärenden om hemliga och preventiva tvångsmedel. Förslagen väntas därför leda till ökade kostnader för domstolarna. Eftersom offentligt ombud ska förordnas i många fall förväntas förslagen vidare leda till en ökad kostnad för offentliga ombud.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel (1 § första stycket 1 lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Införandet av bestämmelser om tvångsmedel medför att nämndens tillsynsuppdrag utökas.

Av tidigare anförda skäl går det inte att göra någon beräkning av hur stora ökade kostnader det kan bli fråga om. Det går därför inte heller att göra någon bedömning av om kostnadsökningen ryms inom befintliga anslag.

16.4 Konsekvenser för företagen

Bedömning: Genomförande av förslagen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel och om utökade skyldigheter för tillhandahållare att lämna ut abonnemangsuppgifter medför en ökad arbetsbörda för företagen. Med hänsyn till myndigheternas ersättningsskyldighet bedöms förslagen vara kostnadsneutrala för företagen.

Förslagen bedöms inte påverka konkurrensförhållandena på marknaden.

Skälen för bedömningen

Förslagen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden (se avsnitt 6.6.3 och 6.6.4) kan förväntas innebära en ökad arbetsbörda för de företag som är skyldiga att medverka vid verkställighet av hemliga tvångsmedel. Samma sak gäller förslagen om införande av en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i vissa polisiära utlänningsärenden (avsnitt 12.16.6).

Den som är skyldig att lagra uppgifter har rätt till ersättning för kostnader som uppstår när lagrade uppgifter lämnas ut, se 9 kap. 29 a § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Ersättningen ska betalas av den myndighet som har begärt uppgifterna. En skyl-

dighet för tillhandahållare att medverka gäller även vid verkställighet av hemlig dataavläsning (24 § lagen om hemlig dataavläsning). Aktörerna är även i dessa fall berättigade till ersättning av den verkställande myndigheten för kostnader som uppstår till följd av medverkan.

Vi föreslår även i avsnitt 7.7 och 12.6.6 en utökad skyldighet för tillhandahållare att enligt 9 kap. 33 § lagen om elektronisk kommunikation lämna ut uppgifter om abonnemang till Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten lokaliseringssyfte. Tillhandahållarna har även i dessa fall rätt till ersättning av den verkställande myndigheten.

Med hänsyn till myndigheternas ersättningsskyldighet bedöms förslagen vara kostnadsneutrala för företagen.

Förslagen bedöms inte påverka konkurrensförhållandena på marknaden.

16.5 Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen

Bedömning: 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. Förslagen innebär också en förbättrad möjlighet till en ordnad verkställighetsprocess och att utöva kontroll över utlänningen medan utlänningen befinner sig i Sverige.

Skälen för bedömningen

Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden innebär en förstärkt möjlighet att utöva kontroll över utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot. Det handlar både om möjlighet att utöva en effektivare kontroll i tidigare skeden av handläggningen och utan att det föreligger ett formellt verkställighetshinder, och om en möjlighet att använda nya

tvångsmedel i form av undersökning på annat ställe, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Dessutom föreslås en möjlighet att, om det är nödvändigt, behålla en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning under längre tid än i dag. Förslagen innebär, både vart och ett för sig och sammantagna, att Säkerhetspolisen mer effektivt kan förebygga och förhindra terrorhot och hot mot Sveriges säkerhet.

Förslagen om förlängda förvarstider i kvalificerade säkerhetsärenden innebär utökade möjligheter till en ordnad verkställighetsprocess som utmynnar i att utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot avlägsnas från landet. Detta har i sin tur positiva effekter för möjligheten att förebygga terrorhot och hot mot Sveriges säkerhet. Detsamma gäller förslagen om mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet. Förslagen bidrar också till att motverka terrordåd och andra hot mot Sveriges säkerhet under den tid då utlänningen vistas i Sverige.

I propositionen Ekonomiska sanktioner mot terrorism (prop. 2022/23:137) uttalade regeringen att det inte är helt lätt att bedöma om frysningsåtgärder verkligen förhindrar terrorism och terroristattentat. Regeringen konstaterar vidare att det internationella samfundet ansett att sådana åtgärder är nödvändiga i kampen mot terrorism. Sammantaget bedömdes förslaget om införande av lagen (2023:677) om frysning få en viss positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet och även kunna leda till en viss minskning av brottsligheten på terrorismområdet. Vi gör samma bedömning i fråga om de föreslagna bestämmelserna om frysning enligt LSU.

Förslagen i kapitel 10 om en ändrad utformning av LSU:s tillämpningsområde avseende hot mot Sveriges säkerhet kan innebära att enstaka ytterligare ärenden om utvisning enligt LSU aktualiseras. En tydlig reglering som inte utesluter vissa mer indirekta säkerhetshot bedöms vara till fördel för möjligheten att bekämpa hot mot Sveriges säkerhet.

Förslagen om utlänningar med koppling till kriminella nätverk innebär en bättre möjlighet för Polismyndigheten att initiera eller förorda att en utlänning med koppling till kriminella nätverk ska avlägsnas från Sverige, även utom ramen för en brottmålsdom. 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. Detta bedöms vara till fördel för brottsbekämpningen. Förslaget om förlängda förvarstider för barn syftar till att garantera en ordnad verkställighetsprocess för att utlänningar som förslagen tar sikte på i så hög grad som möjligt ska kunna avlägsnas från landet. Förslagen om tvångsmedel bedöms kunna ha brottsförebyggande effekter genom att man stärker möjligheten att, i kvalificerade fall, utöva en utökad kontroll över utlänningen medan han eller hon finns kvar i Sverige.

Förslagen om skärpta straffskalor för den som vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud enligt LSU kan bidra till en ökad respekt för återreseförbud. På så vis förväntas förslaget ha en positiv effekt för det brottsbekämpande arbetet och för Sveriges säkerhet.

16.6 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser

Bedömning: Förslagen i betänkandet bedöms inte medföra ett behov av särskilda informationsinsatser. Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen behöver viss tid för förberedelser inför genomförandet av förslagen. Den tidpunkt för ikraftträdande som föreslås i avsnitt 15.1 har valts med detta i beaktande.

Skälen för bedömningen

Förslagen bedöms inte medföra ett behov av några särskilda informationsinsatser. Däremot kommer Polismyndigheten och Migrationsverket behöva viss tid för att förbereda sin respektive organisation och sina handläggningsrutiner till införandet av ärendekategorin polisiära utlänningsärenden. Det kommer också att krävas vissa utbildningsinsatser för personalen. Vidare kommer både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att behöva viss tid för att kunna hantera ärenden om elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden. Den tidpunkt för ikraftträdande som föreslås i avsnitt 15.1 har valts med detta i beaktande.

16.7 Konsekvenser för utlänningar och deras anhöriga

Bedömning: 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.

Skälen för bedömningen

Förslagen om kvalificerade säkerhetsärenden

Förslaget om ändrade tidsgränser för förvar i ärenden enligt LSU kan leda till längre förvarstider, även för de få barn som kan förväntas förekomma i kvalificerade säkerhetsärenden. Förvar är en mycket ingripande åtgärd. Om förslagen genomförs och i praktiken leder till längre förvarstider, vilket inte är säkert (se avsnitt 16.3.4), utgör det ett utökat intrång i förhållande till den enskilda utlänningen och hans eller hennes närstående jämfört med dagens bestämmelser. Samtidigt kan förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel och om en mer effektiv uppsikt leda till att behovet av att ta utlänningar i kvalificerade säkerhetsärenden i förvar minskar något, eller i vissa fall till kortare förvarstider. Det anförda gäller särskilt om barn blir aktuella för utvisning enligt LSU. Förslagen bedöms sammantagna skapa en större flexibilitet och möjligheter till mer nyanserade bedömningar som kan anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall. Detta kan ha särskilt stor betydelse om barn i framtiden oftare blir föremål för ingripanden med stöd av LSU.

Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden möjliggör större intrång i enskildas fri- och rättigheter, och inte minst rätten till skydd för den personliga integriteten. Samma sak gäller förslagen om elektronisk över-

vakning. Förslagen har dock utformats med beaktande av vad respekten för enskildas fri- och rättigheter kräver. Som nyss sagts möjliggör förslagen vidare, tillsammans med andra förslag, att det görs mer nyanserade bedömningar i de enskilda fallen.

Förslagen om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden kan leda till betydande konsekvenser för utlänningen själv, hans eller hennes närstående och för andra som har ekonomiska mellanhavanden med utlänningen. Detta bedöms motiverat med hänsyn till de tungt vägande intressen som ligger bakom regleringen, nämligen att motverka terrorism och hot mot Sveriges säkerhet.

Förslagen om skärpta straffskalor för bl.a. olovlig vistelse i strid med återreseförbud påverkar enskilda utlänningar på det sättet att de kan räkna med ett strängare straff om de bryter mot de aktuella bestämmelserna. Detta påverkar indirekt deras anhöriga. Det handlar dock om ett mycket litet antal fall. Slopandet av den särskilda åtalsprövningen kan eventuellt leda till att fler åtal väcks. Skillnaden förväntas dock bli marginell.

Förslagen om utlänningar med koppling till kriminella nätverk

Förslagen om införande av en ny ärendekategori i utlänningslagen kallad polisiära utlänningsärenden och om skärpta kontroll- och tvångsåtgärder i vissa av dessa ärenden kommer att påverka de utlänningar som blir föremål för ett sådant ärende. Det kan bli fråga om längre förvarstider än i vanliga utlänningsärenden, särskilt för utlänningar som inte har fyllt 18 år. Detta innebär att det i varje enskilt fall måste göras en noggrann proportionalitetsbedömning där barnets rättigheter enligt barnkonventionen särskilt beaktas. I likhet med våra övriga förslag har dessa förslag utformats med beaktande av vad hänsynen till enskildas fri- och rättigheter kräver.

Vi föreslår att utlänningar i polisiära utlänningsärenden ska kunna placeras på de särskilda säkerhetsavdelningar som föreslås i SOU 2025:16. En sådan placering innebär en mindre frihetsinskränkning för den enskilde än externplacering hos Kriminalvården eller i polisarrest. De utlänningar som i stället placeras på särskild säkerhetsavdelning kommer att påverkas positivt av förslaget. Vi har även föreslagit att barn i polisiära utlänningsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden ska kunna placeras på säkerhetsavdelning om det

finns synnerliga skäl. Eftersom placeringen av denna grupp av barn motiveras av att de kan agera hotfull och aggressivt samt försöka påverka övriga förvarstagna är förslaget positivt för övriga förvarstagna. De barn som placeras på säkerhetsavdelning kommer dock få en mer begränsad tillvaro än på en vanlig avdelning, även om reglerna enligt förslagen i SOU 2025:16 kommer att anpassas till barns särskilda behov i flera avseenden (se bl.a. s. 654 i betänkandet).

När det gäller förslagen om kartläggande tvångsmedel skulle de, om de genomförs, medföra ett betydande intrång i enskildas fri- och rättigheter. Överväganden om ett sådant ingrepp är motiverat finns i avsnitt 12.18.

16.8 Förslagen medför inga andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några andra konsekvenser som bör redovisas i en konsekvensanalys.

Skälen för bedömningen

Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen och innebär inte förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter eller grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer. Förslagen bedöms inte heller, utöver det som angetts i avsnitt 16.4, leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller andra enskilda och inte heller till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommuner eller regioner.

Utöver de konsekvenser som redovisats i avsnitt 16.3–16.7 bedöms förslagen inte heller ge upphov till några andra konsekvenser av det slag som ska redovisas i en konsekvensutredning.

16.9 Uppföljning och utvärdering

Bedömning: Det är inte nödvändigt med införande av en särskild ordning för utvärdering av förslagen till ändringar avseende kvalificerade säkerhetsärenden. Förslagen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska i enlighet med övervägandena i avsnitt 12.17.6 tidsbegränsas och utvärderas efter fem år. De föreslås vidare i avsnitt 12.17.4 omfattas av de brottsbekämpande myndigheternas årliga redogörelse till regeringen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Skälen för bedömningen

Vi gör i avsnitt 6.12 bedömningen att förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden inte bör göras tidsbegränsade. Ett viktigt skäl för bedömningen 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 bland annat utländsk underrättelseinformation som inte får delas med någon. Vid bedömningen beaktar vi även att parlamentarisk kontroll utövas av tillämpningen genom den årliga skrivelsen till riksdagen. Vidare kommer de nyligen genomförda ändringarna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, 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.

När det gäller förslaget om införande av en ny ärendekategori i utlänningslagen anser vi det inte nödvändigt att föreslå någon särskild ordning för utvärdering av förslagen. Det får förutsättas att Migrationsverket och Polismyndigheten löpande för en dialog om hur samarbetet i ärendena fungerar och vilka för- eller nackdelar som specialspåret för vissa utlänningsärenden medför.

Förslagen om införande av kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden föreslås i avsnitt 12.17.16 tidsbegränsas i fem år och utvärderas därefter. Användningen av tvångsmedel i ärendena

kommer enligt förslag i avsnitt 12.17.5 att omfattas av de brottsbekämpande myndigheternas årliga redogörelse till regeringen av tillämpningen av hemliga tvångsmedel och av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap.

5 §

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 Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten 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,

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 könsstympning av kvinnor,

g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner,

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

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

I paragrafen regleras frågan om krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska vara behörig. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

I *andra stycket* finns en uppräkning av situationer och brott för vilka kravet inte gäller. Ändringen innebär att brott mot frysningsbestämmelserna i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar läggs till i listan över de brott som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet.

17.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

7 a §

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

– att en utlänning ska avvisas eller utvisas,

– att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,

– att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,

– att en utlänning inte ska beviljas resedokument,

– att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings 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.

Paragrafen, som är ny, anger vilka ärenden som utgör polisiära utlänningsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 12.9. Förslagen i första stycket sjunde strecksatsen och andra stycket är avhängiga av

att förslagen till ändringar i 7 § som läggs fram i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) genomförs.

Paragrafen innebär att en ny ärendekategori införs, som benämns polisiära utlänningsärenden. Genom paragrafen införs en möjlighet för Polismyndigheten att, på motsvarande sätt som Säkerhetspolisen kan göra i säkerhetsärenden enligt 7 §, förorda en viss utgång i ett utlänningsärende. Detta kan ske antingen genom att Polismyndigheten initierar ärendet eller genom att Polismyndigheten yttrar sig i ett pågående utlänningsärende. Grunden för kategoriseringen som polisiärt utlänningsärende ska, enligt *första stycket*, vara att Polismyndigheten bedömer att utlänningen deltar i eller främjar verksamheten i en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. Ledning till hur brottslig verksamhet som utövas i organiserad form ska förstås kan hämtas från 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I den bestämmelsen avses med brottslighet som utövats i organiserad form brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod. En utlännings deltagande eller främjande tar sikte på utlänningens aktivitet inom den brottsliga verksamheten. Det är tillräckligt att främjandet består i att utlänningen vid enstaka tillfällen genom sitt agerande stärker eller bidrar till den brottsliga verksamheten. Avsikten är inte att Migrationsverket vid kategoriseringen av ärendet ska pröva de skäl som Polismyndigheten anför till stöd för att det är fråga om ett polisiärt utlänningsärende. Kategoriseringen i den nya ärendekategorin beror alltså enbart på Polismyndighetens bedömning.

I första stycket uppräknas vidare de slags ärenden som kan vara polisiära utlänningsärenden. *Första till sjätte strecksatsen* motsvarar de ärenden som räknas upp i 7 §. *Sjunde strecksatsen* motsvarar förslaget i Ds 2024:23 om införande av en likalydande bestämmelse i 7 §.

Att ärendet handläggs som ett polisiärt utlänningsärende medför att Polismyndigheten får ställning som part i ärendet och rätt att överklaga beslut, se kommentaren till 14 kap. 12 §. Det ställs vidare krav på skyndsam handläggning, se kommentaren till 13 §. Det gäller också vissa särskilda forumregler, se kommentaren till 16 kap. 1 § och en viss särreglering i fråga om placeringen av förvarstagna utlänningar i sådana ärenden, se kommentaren till 10 a kap. 10, 13, 14

och 16 §§. Kategoriseringen som polisiärt utlänningsärende utgör därutöver en första förutsättning för vissa utökade möjligheter till kontroll- och tvångsåtgärder. Det rör sig om en möjlighet till förlängda förvarstider i vissa fall och en möjlighet att använda tvångsmedel. För att dessa kontroll- och tvångsåtgärder ska kunna användas är det inte tillräckligt att ärendet handläggs som ett polisiärt utlänningsärende. Där krävs även att ett antal särskilt uppställda krav är uppfyllda. När det gäller förvar och uppsikt, se vidare kommentaren till 10 kap. 24 och 34 §§. I fråga om tvångsmedel, se vidare i kommentaren till bl.a. 9 b kap. 1–9 §§ och 9 d–f §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Andra stycket första meningen motsvarar det som enligt 7 § andra stycket gäller i säkerhetsärenden. *Andra meningen* motsvarar det tillägg i andra stycket i den nyss nämnda paragrafen som föreslås i Ds 2024:23.

13 §

Säkerhetsärenden *och polisiära utlänningsärenden ska* handläggas skyndsamt.

Paragrafen innehåller ett krav på skyndsam handläggning i säkerhetsärenden och polisiära utlänningsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 12.11.1.

Ändringen innebär att även polisiära utlänningsärenden omfattas av det skyndsamhetskrav som gäller för handläggning av säkerhetsärenden enligt 7 §. Övriga ändringar är endast språkliga.

14 §

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.

I paragrafen anges att vissa ansökningar ska handläggas tillsammans med en ansökan om utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) i stället för enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.4 och 14.1.4.

Enligt *första stycket* ska vissa ansökningar av utlänningen handläggas tillsammans med en ansökan om utvisning enligt LSU, varvid den lagen ska tillämpas på båda ansökningarna. Tillägget innebär att även ansökningar om främlingspass ska handläggas tillsammans med en ansökan om utvisning enligt LSU.

I *andra stycket* regleras fallet att en utlänning som redan är utvisad enligt LSU men befinner sig i Sverige ansöker om bland annat uppehållstillstånd. I ett sådant fall ska LSU tillämpas på ansökan. Tillägget innebär att även en ansökan om främlingspass i de angivna situationerna ska handläggas enligt LSU.

I *tredje stycket*, som är nytt, regleras vad som gäller i fråga om handläggningen av frågor om inhibition när en utlänning har utvisats enligt både 2 kap. 1 § LSU och denna lag. I ett sådant fall ska frågor om inhibition handläggas tillsammans och enligt LSU. Paragrafen korresponderar med bestämmelsen i 1 kap. 3 a § LSU.

9 b kap. Tvångsmedel i vissa polisiära utlänningsärenden

Kapitlet är nytt och innehåller bestämmelser om Polismyndighetens användning av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a §. Kapitlets numrering är avhängig av att man genomför förslaget i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) om införande av ett nytt kapitel benämnt 9 a kap.

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.

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.

Genom paragrafen, som är ny, införs en möjlighet att i vissa fall använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a §. Paragrafen anger grundläggande förutsättningar för tvångsmedelsanvändning. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.3, 12.16.4 och 12.16.14.

Utgångspunkten är att ett beslut om utvisning i ett polisiärt utlänningsärende alltid ska verkställas så snart som möjligt. I vissa fall kan det dock finnas hinder mot verkställighet. Om det i ett sådant fall meddelats ett beslut om inhibition (jfr förslaget i Ds 2024:23 om inhibition av vissa avlägsnandebeslut) eller tillfälligt uppehållstillstånd, finns det förutsättningar för tvångsmedel enligt *första stycket*.

I andra fall finns det inte något formellt verkställighetshinder men verkställigheten drar ändå ut på tiden på grund av olika praktiska svårigheter. Under förutsättning att beslutet har fått laga kraft eller får verkställas ändå, finns det förutsättningar för tvångsmedel enligt *andra stycket*. I sådana fall krävs det att utlänningen inte är tagen i förvar.

För att tvångsmedel ska få användas ställs ytterligare materiella krav, se vidare kommentaren till 2, 3 och 7–9 §§. Därutöver ställs krav på rättens tillstånd, se kommentaren till 10 §.

I *tredje stycket* anges att hemliga tvångsmedel endast får användas mot utlänningar som har fyllt 15 år. Något hinder mot att använda andra slags tvångsmedel mot barn under 15 år finns inte. Utlänningens ålder ska särskilt beaktas vid proportionalitetsbedömningen, se vidare kommentaren till 2 §.

I *fjärde stycket* finns en upplysning om att lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning innehåller bestämmelser om 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.

Paragrafen, som är ny, ger uttryck för proportionalitetsprincipen. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.5.

Vid all användning av tvångsmedel ska det göras en proportionalitetsbedömning där de olika intressena ska vägas mot varandra. Tvångsmedel får endast användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån barnets ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). Bestämmelsen avses ha motsvarande innebörd som bestämmelsen i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och 3 § 2 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Förarbetsuttalanden och praxis angående dessa paragrafer kan därför vara till ledning vid tillämpning av denna paragraf.

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 om inte annat anges i denna lag. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

Paragrafen, som är ny, anger de närmare förutsättningarna för användning av öppna tvångsmedel i ett polisiärt utlänningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.5 och 12.16.6.

I *första stycket* framgår att de öppna tvångsmedel som räknas upp där får användas mot utlänningen i ett polisiärt utlänningsärende, om kraven i 1 § är uppfyllda. Därutöver anges de ytterligare materiella krav som ska vara uppfyllda för tvångsmedelsanvändning. Det första kravet, enligt *punkt 1*, är att 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”. Den brottsliga verksamheten ska dessutom innefatta något av de brott som räknas upp i bokstavslistan. Uttrycket ”organisation eller grupp” är avsett att ha samma innebörd som i 1 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, hädanefter preventivlagen. Det innebär att användningen av tvångsmedel inte är begränsad till någon särskild typ av grupp eller organisation, utöver den begränsning som följer av att det inom gruppen eller organisation kan antas att brottslig verksamhet av visst slag kommer utövas. Även uttrycket ”tillhör eller verkar för” är avsett att ha samma innebörd som i 1 a § preventivlagen. Uttrycket ”brottslig verksamhet i organiserad form” är avsett att ha samma innebörd som i 1 kap. 7 a §, se kommentaren till den paragrafen. Beviskravet ”med hänsyn till omständigheterna kan antas” innebär att det ska finnas konkreta och objektiva omständigheter som

kan läggas till grund för antagandet om att de angivna förhållandena föreligger. Det får inte får vara fråga om spekulationer eller en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna är för handen. Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet Det är samtidigt, som i andra sammanhang där beviskravet ”kan antas” används, fråga om ett relativt lågt ställt beviskrav.

Ytterligare krav för tvångsmedelsanvändning framgår av *punkt 2*. Där anges att tvångsmedelsanvändning, utöver kraven i punkt 1, förutsätter att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga om utlänningen medvetet främjar eller kommer att främja den brottsliga verksamheten. Termen främjande är avsett att ha samma betydelse som enligt brottsbalken. Med medvetet främjande avses inte att utlänningen mera allmänt kommer att stödja en organisation eller grupp, till exempel genom att lämna ekonomiskt stöd eller liknande, om personen inte är medveten om att han eller hon därigenom främjar den brottsliga verksamheten. I stället ska det vara fråga om att den aktuella personen antingen agerar eller kommer att agera i direkt syfte att främja brottslig verksamhet eller att denne inser att detta kommer att bli effekten av hans eller hennes handlande (jfr prop. 2013/14:237 s. 196). Att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga om förhållandena är sådana innebär ett kvalitetskrav på de upplysningar som åtgärden kan ge. Vidare krävs att det som kan uppnås med åtgärden i princip inte ska kunna vara åtkomligt med andra och mindre ingripande metoder.

Av *andra stycket* framgår att det, om tvångsmedel enligt första stycket får användas, även är tillåtet att ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen.

Tredje stycket innebär att relevanta bestämmelser i 27 kap. 17 f § och 28 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om tvångsmedel enligt paragrafen. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. Hänvisningen till 27 kap. 17 f § innebär att biometrisk autentisering får användas under de förutsättningar som anges i den paragrafen. När det gäller husrannsakan innebär hänvisningen bl.a. att husrannsakan får genomföras med våld, men inte orsaka större olägenhet eller skada än vad som är oundgängligen nödvändigt (28 kap. 6 § första och andra styckena rättegångsbalken). Husrannsakan får vidare inte utan särskilda skäl göras

klockan 21.00–06.00 (28 kap. 6 § tredje stycket). Protokoll ska också föras över åtgärden (28 kap. 9 och 13 §§). Bestämmelserna om rätt till närvaro, närvarande vittne och underrättelse vid husrannsakan och genomsökning på distans gäller också (28 kap. 7, 10 e och 10 g §§ rättegångsbalken). Kravet på att underrättelse ska ske så snart det kan ske utan men för utredningen innebär i detta sammanhang att underrättelse ska ske så snart det inte är till men för det klarläggande ändamål som åtgärden vidtas i syfte att uppnå (jfr 28 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Underrättelsen får alltså i sådana fall skjutas upp till dess underrättelsen inte är till men för detta ändamål. Bestämmelserna i 28 kap. 5 och 13 §§ rättegångsbalken om att en polisman vid fara i dröjsmål får besluta om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller däremot inte, eftersom det enligt 10 § alltid krävs rättens tillstånd till tvångsmedel enligt kapitlet. Endast de bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt är tillämpliga.

Vid en åtgärd enligt bestämmelsen ska en proportionalitetsbedömning alltid göras (se kommentaren till 2 §). 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).

Bestämmelser om vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedelsanvändning finns i 10 §, se kommentaren till den paragrafen.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förnyad upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video av en utlänning som varit föremål för upptagning av sådana underlag enligt 3 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.6.

I *första stycket* anges att om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 3 § andra stycket, får Polismyndigheten besluta om att ett sådant underlag ska tas på nytt om det finns särskilda skäl. Vid ett beslut om förnyad upptagning krävs alltså inte att rätten på nytt meddelar tillstånd. Särskilda skäl kan till exempel finnas om utlänningen har förändrats till utseendet eller om de underlag som tidigare

har tagits upp är av dålig teknisk kvalitet. Nya underlag får endast tas om förutsättningarna för upptagning enligt 1 och 3 §§ fortfarande är uppfyllda. Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 2 §. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara till barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

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.

Paragrafen, som är ny, har utformats med 5 kap. 4 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild och är avsedd att tillämpas på motsvarande sätt. Paragrafen anger att en polisman har rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka sådan elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid husrannsakan, undersökning på annat ställe eller vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en utlänning. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.7.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att tillfälligt omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning. 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. Genom hänvisningen till 3 § första stycket framgår att det endast är vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe,

kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som har beslutats med stöd av den paragrafen som en polisman har rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen.

Andra stycket innehåller bestämmelser om biometrisk autentisering vid undersökning av en elektronisk kommunikationsutrustning som ska undersökas enligt paragrafen. Av bestämmelsen, som har utformats med 27 kap. 17 f § rättegångsbalken som förebild, följer att vissa personer är skyldiga att på tillsägelse av en polisman vid Polismyndigheten medverka till biometrisk autentisering för att öppna en elektronisk kommunikationsutrustning. Med begreppet biometrisk autentisering avses detsamma som enligt rättegångsbalken, dvs. att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, till exempel fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (jfr prop. 2021/22:119 s. 173). En förutsättning för att någon ska vara skyldig att medverka till en biometrisk autentisering är att det finns anledning att anta att han eller hon kan öppna kommunikationsutrustningen. Det kan ofta finnas anledning att anta att den som exempelvis en telefon påträffas hos har möjlighet att låsa upp telefonens biometriska spärrar, men det kan även finnas omständigheter som talar för att någon annan person har möjlighet att öppna telefonen genom en biometrisk autentisering. Skyldigheten att medverka till en biometrisk autentisering inträder endast då undersökningen av utrustningen annars försvåras, t.ex. om det inte är möjligt att öppna utrustningen med tekniska hjälpmedel eller om en sådan åtgärd är så tids- eller resurskrävande att ändamålet med åtgärden går förlorat (jfr prop. 2021/22:119 s. 173).

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, omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta att en handling ska kopieras.

Paragrafen, som är ny, anger förutsättningarna för kopiering av innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning som har omhändertagits och handlingar som har påträffats vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, postkontroll eller en genomsökning på distans. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.8.

Första stycket har utformats med 5 kap. 4 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild och reglerar möjligheten att kopiera innehållet i en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning. Det får göras om kopieringen krävs för ett sådant ändamål som anges i 3 § första stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

Enligt *andra stycket* ska rättegångsbalkens bestämmelser om beslagsförbud slå igenom på det sättet att kopiering inte får ske om handlingen inte hade fått tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

I *tredje stycket* regleras vem som får besluta om 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.

Paragrafen, som är ny, anger de närmare förutsättningarna för användning av hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i ett polisiärt utlänningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.5 och 12.16.6.

Av *första stycket* framgår att förutsättningarna i 3 § första stycket måste vara uppfyllda för att tillstånd ska meddelas, se vidare i kommentaren till 3 §.

Enligt *andra stycket* ska ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken även 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. Förslaget i denna del bygger på att förslaget i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) om införande av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning genomförs. Det följer av 1 § att tillstånd endast får ges om förutsättningarna i den paragrafen är uppfyllda, se vidare kommentaren till 1 §. För tillstånd krävs också att kraven på proportionalitet enligt 2 § är uppfyllda, se kommentaren till den paragrafen.

I fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller enligt *tredje stycket* i övrigt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Det innebär att tillståndet får gälla högst en månad (27 kap. 21 § andra stycket) och att det ställs krav på vad besluten ska innehålla (27 kap. 21 § fjärde stycket). Vidare ska rätten alltid överväga om det bör ställas särskilda villkor för användning av tvångsmedlet (27 kap. 21 § sjätte stycket). Offentliga ombud ska medverka vid prövningen i samma utsträckning som vid tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken (27 kap. 26 och 28 §§). Hänvisningen i tredje stycket innebär även att de begränsningar av vilka telefonnummer, andra adresser eller kommunikationsutrustningar som gäller vid hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. rättegångsbalken ska tillämpas. Det tydliggörs också att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt är tillämpliga.

Bestämmelser om vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedelsanvändning finns i 10 §, se kommentaren till den paragrafen.

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.

Paragrafen, som är ny, anger de närmare förutsättningarna för användning av hemlig kameraövervakning i ett polisiärt utlänningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.5, 12.16.6 och 12.16.9.

Av *första stycket* framgår att förutsättningarna i 3 § första stycket måste vara uppfyllda för att tillstånd ska meddelas, se vidare i kommentaren till 3 §.

Av *andra stycket*, som har utformats med 5 kap. 6 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild, framgår vilka platser som tillståndet får avse. Hemlig kameraövervakning får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den typ av brott som enligt 3 § första stycket kan föranleda tvångsmedelsanvändning kan antas komma att planläggas eller förberedas. Begreppen planlägger eller förbereder är inte begränsade till sådant som avses i 23 kap. 2 § brottsbalken. Kravet på att utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig på platsen innebär att det inte är tillräckligt att han eller hon kommer att göra det vid något enstaka tillfälle under tillståndstiden. Däremot ställs det inget krav på att han eller hon ska befinna sig där varje dag. Det kan vara tillräckligt att utlänningen regelbundet finns på platsen men med längre intervall, till exempel om en utlänning har regelbunden kontakt med företrädare för ett kriminellt nätverk. Eftersom sådana kontakter kan vara svåra att förutbestämma tidsmässigt kan det då behövas kameraövervakning under en längre period. Platsen kan exempelvis vara utlänningens bostad, arbetsplats eller skola. Det kan också vara fråga om någon annan lokal som utlänningen regelbundet besöker, såsom en föreningslokal, en restaurang, ett kafé eller liknande. När det gäller övervakning av en plats där brott kan antas komma att planläggas eller för-

beredas ställs inte krav på att utlänningen regelbundet besöker platsen, utan det är tillräckligt att det kan antas att utlänningen kommer att besöka den vid något enstaka tillfälle under tillståndstiden.

I fråga om hemlig kameraövervakning gäller enligt *tredje stycket* i övrigt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Det innebär att tillståndet får gälla högst en månad (27 kap. 21 § andra stycket) och att det ställs krav på vad besluten ska innehålla (27 kap. 21 § fjärde stycket). Vidare ska rätten alltid överväga om det bör ställas särskilda villkor för användning av tvångsmedlet (27 kap. 21 § sjätte stycket). Offentliga ombud ska medverka vid prövningen i samma utsträckning som vid tvångsmedelsanvändning enligt rättegångsbalken (27 kap. 26 och 28 §§). Det tydliggörs också att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt är tillämpliga. Det innebär till exempel att 27 kap. 20 c § rättegångsbalken, som reglerar hemlig kameraövervakning i syfte att fastställa vem som är skäligen misstänkt, inte får tillämpas.

Bestämmelser om vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedelsanvändning finns i 10 §, se kommentaren till den paragrafen.

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.

Paragrafen, som är ny, anger de närmare förutsättningarna för ett tillstånd till postkontroll i ett polisiärt utlänningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.6.

Av bestämmelsen framgår att förutsättningarna i 3 § första stycket måste vara uppfyllda för ett tillstånd till postkontroll, se kommentaren till den paragrafen. Föremålet för kontrollen är försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som antingen är ställda till utlänningen eller som har avsänts av honom eller henne. Med befordringsföretag avses detsamma som i rättegångsbalken, det vill säga post- och telebefordringsföretag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information, det vill säga meddelanden i form av postförsändelser, som andra lämnar för distribution (pro-

position om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m., prop. 1992/ 93:200 s. 161 och 162). Frågan om tystnadsplikt regleras i postlagen (2010:1045). Paragrafen är inte tillämplig på elektronisk post.

Bestämmelser om vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedelsanvändning finns i 10 §, se kommentaren till den paragrafen.

I 11 § anges vad ett tillstånd till postkontroll ska innehålla.

Vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedel

10 § Polismyndigheten får hos tingsrätten ansöka om ett tillstånd till tvångsmedel enligt 3 och 7–9 §§. 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.

I paragrafen, som är ny, anges bland annat vem som beslutar om ett tillstånd till tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.10.

Enligt *första stycket* får Polismyndigheten hos tingsrätten ansöka om ett tillstånd till tvångsmedel enligt 3 och 7–9 §§. Rättens tillstånd krävs alltså för samtliga de tvångsmedel som räknas upp i paragraferna, inklusive de öppna tvångsmedlen. Däremot krävs inte rättens tillstånd till ny upptagning av fingeravtryck, fotografi eller video enligt 4 §. Ett sådant beslut får fattas av Polismyndigheten.

Avsikten är att regeringen ska meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som är behöriga att pröva frågor om tvångsmedel enligt detta kapitel. För att tillstånd ska ges krävs att förutsättningarna i de angivna paragraferna är uppfyllda, se kommentarerna till paragraferna. Vidare ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 2 §. 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).

Enligt *andra stycket* gäller rättens beslut omedelbart.

Enligt *tredje stycket* ska rättegångsbalkens regler om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål tillämpas. Det innebär till exempel att rättegångsbalkens bestämmelser om närvaro vid förhandlingen, protokoll, möjlighet att hålla förhandlingen inom stängda dörrar och utformningen av beslut ska tillämpas. Polismyndigheten har rätt att överklaga rättens beslut enligt 21 §. Rätten att överklaga gäller inte bara avslagsbeslut utan också exempelvis beslut om villkor för tvångsmedelsanvändningen.

I *fjärde stycket* finns en upplysning om att det i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om att rätten kan meddela Polismyndigheten tillstånd till hemlig dataavläsning.

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.

I paragrafen, som är ny, anges vad ett tillstånd till postkontroll enligt 9 § ska innehålla och hur länge det gäller. Paragrafen är utformad med 5 kap. 13 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.11.

Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 2 §, se kommentaren till den paragrafen. 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).

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.

I paragrafen regleras granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel. Paragrafen, som är ny, är utformad med 5 kap. 20 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.1.

Enligt *första stycket* ska upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning granskas snarast möjligt. När granskningen är genomförd ska den som granskat materialet ta ställning till om materialet behövs för att kontrollera utlänningen. Av bestämmelsen framgår även vem som får utföra granskningen.

Materialet ska, enligt *andra stycket*, bevaras så länge som det är av betydelse för att kontrollera utlänningen. Annars ska det förstöras så snart som möjligt. Det gäller dock inte överskottsinformation som regleras i tredje stycket. Sådant som normalt anses sakna betydelse för kontrollen är till exempel upptagningar av telefonsamtal i vilka utlänningen inte deltar eller kameraupptagningar där utlänningen inte finns med. Är det fråga om material från samtal som enligt 27 kap. 22 § rättegångsbalken inte får avlyssnas ska materialet förstöras omedelbart.

I *tredje stycket* regleras vad som gäller om bevarande och förstöring av överskottsinformation. Med överskottsinformation avses uppgifter som har kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel och som rör något annat än kontrollen av utlänningen, se kommentaren till 15 §. Sådan information som används i en förundersökning får bevaras så länge förundersökningen inte har lagts ner eller, om åtal har väckts, till dess att målet har avgjorts slutligt. Med det avses att det finns ett avgörande som har fått laga kraft. Överskotts-

informationen ska därefter förstöras. Det gäller dock inte i den utsträckning som materialet har tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom eller annat avgörande. För sådant material gäller arkivreglerna. Om överskottsinformation används för något annat ändamål än förundersökning, till exempel i underrättelseverksamhet, får informationen bevaras så länge som den behövs för det nya ändamålet. Den 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 befordringsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till.

I paragrafen anges vem som får undersöka, öppna eller granska en försändelse som hålls kvar av ett befordringsföretag vid postkontroll och när denna granskning ska göras. Paragrafen, som är ny, är utformad med 5 kap. 21 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.1.

En försändelse kan komma att tas i beslag, om förutsättningarna för det enligt annan lagstiftning är uppfyllda.

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.

I paragrafen anges vem som får närmare undersöka och öppna handlingar som påträffas vid vissa tvångsmedel samt förstöring av kopior. Paragrafen, som är ny, är utformad med 5 kap. 22 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.1.

Utöver en första ytlig granskning av om en handling som påträffas vid husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation

eller kroppsbesiktning kan vara av intresse för att kontrollera utlänningen får den som genomför åtgärden inte utföra någon närmare granskning av handlingen. Denna granskning får, enligt första stycket, endast göras av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Polismyndigheten får dock uppdra åt en sakkunnig eller någon annan att granska handlingen. Det kan till exempel vara en tolk eller översättare utanför myndigheten som analyserar det språkliga innehållet i handlingen. Det kan också vara någon som har specialkunskaper på ett visst område som granskar handlingen ur någon annan aspekt.

Andra stycket reglerar när material som har kopierats enligt 6 § ska förstöras.

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.

I paragrafen regleras möjligheten att använda överskottsinformation från hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Paragrafen, som är ny, är utformad med 5 kap. 23 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.2.

Med överskottsinformation avses uppgifter som har kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel och som rör något annat än kontrollen av utlänningen. Det kan till exempel vara uppgifter om brott som utlänningen eller någon annan har begått eller planerar att begå. Det kan även vara uppgifter som utan att avse brott har betydelse för Polismyndighetens personskyddsverksamhet eller handläggningen av andra utlänningsärenden. Överskottsinformationen kan också röra sådant som inte i något avseende har betydelse för Polismyndigheten men kan ha det för en annan myndighet, exempelvis Säkerhetspolisen.

I paragrafen anges att uppgifter från hemliga tvångsmedel får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för till-

ståndet att få använda tvångsmedlet. Det kan röra sig om allt från hela eller delar av upptagningar eller uppteckningar till enstaka uppgifter från sådant material. Om det finns sådan överskottsinformation får Polismyndigheten besluta att informationen ska tas tillvara och användas för ett annat ändamål än kontrollen av utlänningen. Med andra bestämmelser avses exempelvis sekretess- och dataskyddsregleringen. Sekretess kan nämligen hindra att uppgifter lämnas ut. I den mån det är fråga om personuppgifter som behandlas automatiserat ska det dessutom finnas rättsligt stöd för att behandla uppgiften för att den ska kunna lämnas ut.

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.

I paragrafen, som är ny, anges att Polismyndigheten och rätten är skyldig att upphäva ett beslut att använda hemliga tvångsmedel om det inte längre finns skäl för ett sådant beslut. Paragrafen, som är ny, har utformats med 5 kap. 25 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.12.

Att det inte längre finns skäl för ett beslut om hemliga tvångsmedel kan till exempel bero på att utlänningen berövas friheten som misstänkt för ett brott eller tas i förvar och att hemlig kameraövervakning, postkontroll eller hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation till följd av det omedelbart bör upphöra. Att utlänningen drabbas av en skada eller plötslig sjukdom som leder till längre sjukhusvistelse kan vara ett annat exempel på när ett tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel bör upphävas.

Det är främst Polismyndigheten som kan antas få kännedom om sådana omständigheter som gör att det inte längre finns skäl för ett beslut om hemliga tvångsmedel. Även rätten är dock skyldig att upphäva ett beslut om tvångsmedel om den får kännedom om sådana omständigheter. Polismyndigheten bör alltid underrätta domstolen om att ett beslut har upphävts.

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.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om underrättelse om att hemliga tvångsmedel enligt kapitlet har använts. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.5.

I *första stycket* finns bestämmelser om underrättelse till enskild efter hemliga tvångsmedel enligt kapitlet. Den som har utsatts för åtgärder enligt 7–9 §§ är således en utlänning mot vem det har meddelats tillstånd till tvångsmedel 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. Såsom framgår av tredje meningen behöver det - vid hemlig kameraövervakning - inte lämnas någon underrättelse till innehavare av platser till vilka allmänheten har tillträde. Det överensstämmer med vad som gäller enligt 16 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Med hänsyn till att det här inte är fråga om en förundersökning ska inte bestämmelserna i 27 kap. 31 § rättegångsbalken om tidpunkten för underrättelsen tillämpas. I stället ska, enligt *andra stycket*, underrättelsen ske så snart som möjligt efter det att åtgärden vidtogs, och det inte gäller sekretess enligt någon av de uppräknade bestämmelserna. Om sådan sekretess gäller ska underrättelsen alltså göras så snart den har upphört, se dock vidare i kommentaren till 19 §. Polismyndigheten ansvarar för att en underrättelse lämnas och ska återkommande pröva om det fortfarande föreligger sekretess för uppgiften eller om underrättelse ska lämnas. Frågan måste dessutom tas

upp till prövning om det framkommer nya omständigheter som ger anledning att ompröva sekretessfrågan. Det ligger i sakens natur att prövningarna dokumenteras.

En underrättelse behöver enligt *tredje stycket* inte lämnas till den som redan har fått del av eller tillgång till samtliga de uppgifter som ska ingå i en underrättelse. Det är inte heller nödvändigt att lämna någon underrättelse om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart att en underrättelse 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.

Paragrafen, som är ny, reglerar vad en underrättelse om hemliga tvångsmedel ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.5.

Enligt paragrafen ska underrättelsen innehålla uppgifter om vilket tvångsmedel som har använts och tiden för åtgärden. När det varit fråga om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska den enskilde även underrättas om vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som åtgärden har avsett. Beträffande hemlig kameraövervakning ska underrättelsen innehålla uppgift om platsen för åtgärden.

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.

Paragrafen, som är ny, anger de situationer när en underrättelse får underlåtas. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.5.

Om det har gått ett år från det att ärendet, i vilket tvångsmedlet användes, avslutades utan att någon underrättelse har kunnat lämnas på grund av sekretess som avses i 17 § andra stycket, får enligt paragrafen underrättelsen underlåtas och bevakningen av sekretessfrågan kan alltså upphöra. Med att ärendet avslutades avses att verkställighet skett av avlägsnandebeslutet eller att avlägsnandebeslutet upphävts. Möjligheten att underlåta underrättelse gäller också om någon underrättelse inte har kunnat ske av andra skäl. Med detta avses

främst praktiska skäl till följd av att utlänningen inte längre vistas i Sverige.

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.

I paragrafen regleras en skyldighet för domstol att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vid beslut i frågor om hemliga tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.4.

Underrättelseskyldigheten omfattar alla rättens beslut i frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt kapitlet och gäller alltså till exempel både bifall och avslag samt kompletterande beslut. Underrättelsen ska lämnas skyndsamt, vilket innebär att underrättelsen bör lämnas i nära anslutning till beslutstillfället.

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.

I paragrafen anges Polismyndighetens rätt att överklaga en domstols beslut om tvångsmedel. Paragrafen, som är ny, är delvis utformad med 7 kap. 12 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.10.

Polismyndighetens rätt att överklaga gäller ett beslut i enskilda fall om tillstånd till ett visst tvångsmedel. Det kan röra sig om både själva tillståndet och de uppställda villkoren för tillståndet.

Att ett offentligt ombud får överklaga ett beslut om tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel i enskilda fall följer av hänvisningarna i 7 och 8 §§ till bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

10 kap.

24 §

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

Paragrafen, som föreslås i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16), innehåller föreskrifter om maximala tidsgränser när ett barn i ett polisiärt utlänningsärende är ställt under förstärkt uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.3.

I SOU 2025:16 föreslås att det ska införas en möjlighet att förena ett beslut om uppsikt som innefattar en vistelseskyldighet med villkor om elektronisk övervakning, s.k. *förstärkt uppsikt*, se närmare i författningskommentaren till 10 kap. 15 § i det nämnda slutbetänkandet. Förslaget innebär att ett barn i ett säkerhetsärende inte får vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

I *första stycket* görs en ändring i förhållande till förslaget i SOU 2025:16. Ändringen innebär att de maximala tidsgränser som föreslås gälla i säkerhetsärenden utsträcks till att gälla även för beslut om förstärkt uppsikt i polisiära utlänningsärenden. Polisiära utlänningsärenden är ärenden där Polismyndigheten förordar en viss utgång av skäl som rör utlänningens deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form, se kommentaren till 1 kap. 7 a §. Ändringen innebär att ett barn i ett polisiärt utlänningsärende som huvudregel får vara ställd under förstärkt uppsikt under högst tolv månader. Denna tid kan förlängas med sex månader om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär att tillämpningen ska vara restriktiv. Sådana skäl kan finnas när det kommer fram omständigheter som ligger utanför myndigheternas kontroll som gör att fortsatt uppsikt är nödvändigt. Det kan handla om att det under handläggningen kommer fram att det krävs längre tid för att få fram nödvändiga resehandlingar eller att en planerad verkställighetsresa måste ställas in med kort varsel. En helhetsbedömning får göras där det även kan vägas in i vilken utsträckning barnet har följt det meddelade uppsiktsbeslutet. Vid tillämpningen av bestämmelsen kan också beaktas i vilken grad barnet utgör ett hot mot det svenska samhället (jfr SOU 2025:16 s. 736). Det bör framhållas att uppsikt endast kan bli aktuellt om förutsättningarna för förvar, som för barn är högt ställda, är uppfyllda.

Polismyndigheten och Migrationsverket, som är behöriga att fatta beslut om uppsikt i polisiära utlänningsärenden, måste kontinuerligt beakta att åtgärden inte pågår längre än vad som är nödvändigt och att

den är proportionerlig. Rättigheterna enligt barnkonventionen ska alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Det innebär bland annat att beslutsfattare ska ta hänsyn till barnets bästa (artikel 3), rätten att få komma till tals och få sina åsikter beaktade (artikel 12) och rätten till privatliv (artikel 16).

34 §

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.

Paragrafen, som föreslås i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16), innehåller maximala tidsgränser vid förvar av barn i säkerhetsärenden och i polisiära utlänningsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

I SOU 2025:16 föreslår 2023 års förvarsutredning att barn i ett säkerhetsärende som huvudregel inte ska få hållas i förvar längre tid än tre månader. Om det finns synnerliga skäl föreslås barnet dock kunna hållas i förvar i ytterligare tre månader.

Andra stycket är nytt i förhållande till förslaget i SOU 2025:16. Tillägget innebär att de särskilda och längre förvarstiderna för barn i säkerhetsärenden i vissa fall ska gälla även för barn i polisiära utlänningsärenden. Bestämmelserna innebär att de särskilda förvarstiderna är tillämpliga när förvarsbeslutet i det polisiära utlänningsärendet vilar på vissa särskilt angivna grunder.

Punkt 1 handlar om barn som inte är asylsökande och vilar på förslaget i SOU 2025:16 om förutsättningarna för förvar av sådana barn. Där föreslås följande.

10 kap. 5 § Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller

2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i

Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Endast om förvarsbeslutet grundas på att det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, och ärendet handläggs som ett polisiärt utlänningsärende, får den längre maximala förvarstiden tillämpas.

Punkt 2 handlar om barn som är asylsökande och vilar på förslaget i SOU 2025:16 om förvar av asylsökande barn. Där föreslås följande.

10 kap. 6 § Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 5 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
3. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

I fråga om barn som är utvisade på grund av brott tillämpas 5 § i stället för första stycket, även i de fall barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

Enligt punkt 2 får den längre förvarstiden endast tillämpas i fråga om barn vars ärende handläggs som ett polisiärt utlänningsärende och som tagits i förvar enligt 6 § första stycket 2 på grund av att förvar är nödvändigt för att skydda allmän ordning.

36 §

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.

Paragrafen, som föreslås i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16), innehåller bestämmelser om krav på ny prövning vid förvar av barn i säkerhetsärenden, polisiära utlänningsärenden och brottsutvisade barn. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

I SOU 2025:16 föreslås bestämmelser om krav på ny prövning av förvarsbeslut avseende barn i ett säkerhetsärende och brottsutvisade barn. Den föreslagna paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att bestämmelserna görs tillämpliga även på barn som tagits i förvar i ett polisiärt utlänningsärende. I praktiken blir kravet på ny prövning endast aktuellt i ärenden där särskilt långa tidsgränser gäller med stöd av 34 §, se vidare kommentaren till den paragrafen. Ändringen medför att även bestämmelserna i *andra och tredje styckena* blir tillämpliga i polisiära utlänningsärenden.

10 a kap.

Kapitlet och dess bestämmelser föreslås i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). Samtliga förslag utgör alltså ändringar i förslag som läggs fram i SOU 2025:16.

10 §

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.

Paragrafen behandlar de fall när utlänningar i säkerhetsärenden eller polisiära utlänningsärenden ska kunna placeras på säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

Ändringen i förhållande till förslaget i SOU 2025:16 innebär att paragrafen görs tillämplig även i polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a §, se vidare kommentaren till den paragrafen. Bedömningen av om en förvarstagen person i ett polisiärt utlänningsärende ska placeras på en säkerhetsavdelning ska utgå från om det är påkallat

utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Placering kan t.ex. bli aktuell om den förvarstagne har kopplingar till personer som gör att den förvarstagne inte kan vistas i en vanlig förvarslokal. Placering kan även ske om den förvarstagne skulle kunna komma att påverka andra förvarstagna att utöva brottslig verksamhet. Vid bedömningen ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras.

Det ska alltid göras en bedömning av om placeringen är proportionerlig och en placering på en vanlig förvarsavdelning ska alltid väljas om en sådan placering är tillräcklig.

13 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering i vissa fall av förvarstagna utlänningar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller en polisarrest och vad som gäller vid sådan placering. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

Paragrafen är enligt förslaget i SOU 2025:16 tillämplig i säkerhetsärenden. Ändringen i *första stycket* innebär att paragrafens bestämmelser görs tillämpliga även vid förvar av en vuxen utlänning i ett polisiärt utlänningsärende. Bedömningen av om en externplacering behövs ska, liksom i ett säkerhetsärende, utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Angående de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om externplacering, se SOU 2025:16 s. 762 och 763.

14 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om placering av barn på en särskild säkerhetsavdelning i ett säkerhetsärende eller ett polisiärt utlänningsärende samt förvarstagna barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

Paragrafen ändras i förhållande till förslaget i SOU 2025:16 på så sätt att den görs tillämplig även i fråga om placering av barn som tagits i förvar i ett polisiärt utlänningsärende. För att barn ska få placeras på en särskild säkerhetsavdelning krävs att det finns synnerliga skäl. Angående innebörden av kravet på synnerliga skäl, se SOU 2025:16 s. 763 och 764.

16 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en möjlighet för Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten att i vissa fall tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.2.

Andra stycket är nytt i förhållande till förslaget i SOU 2025:16 och innebär att Polismyndigheten i polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a § får en möjlighet att tillfälligt besluta om placering av en utlänning som hålls i förvar. Möjligheten motsvarar det som enligt första stycket gäller för Säkerhetspolisen i säkerhetsärenden. Kravet på att det ska kunna befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att avvakta Migrationsverkets beslut har samma innebörd som i första stycket, se SOU 2025:16 s. 755 och 756. När Migrationsverket beslutar i frågan upphör Polismyndighetens beslut att gälla.

12 kap.

14 §

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.

Polismyndigheten ska verkställa

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

Paragrafen reglerar vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 12.14.1.

Tredje stycket punkt 4 är ny och innebär att Polismyndigheten ska verkställa även beslut om avvisning och utvisning i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a §.

17 a §

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

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

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

Paragrafen föreslås i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) och innehåller bestämmelser om inhibition av vissa avvisnings- och utvisningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 12.15.4.

I Ds 2024:23 föreslås nya bestämmelser om att det i vissa fall ska beslutas om inhibition av verkställigheten i stället för tillfälligt uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelserna om inhibition görs tillämpliga även i polisiära utlänningsärenden. Detta får bl.a. till följd att promemorians förslag om en möjlighet att i vissa fall besluta om anmälningsskyldighet och områdesbegränsning blir tillämpliga i polisiära utlänningsärenden.

13 kap.

13 §

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 *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.

Paragrafen reglerar Migrationsverkets möjlighet att ändra beslut som verket fattat. Övervägandena finns i avsnitt 12.11.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att bestämmelsen i första stycket inte tillämpas i polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a §. I stället tillämpas, i likhet med vad som gäller i säkerhetsärenden, 38 § förvaltningslagen (2017:900). Där föreskrivs att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

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.

Paragrafen, som är ny, reglerar Polismyndighetens rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i polisiära utlänningsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.1.

Enligt bestämmelsen får Polismyndigheten överklaga samtliga de beslut av Migrationsverket i ett polisiärt utlänningsärende som räknas upp i paragrafen. Paragrafens lydelse är delvis avhängig av att förslagen om inhibition i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) genomförs.

16 kap.

1 §

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.

Paragrafen anger att regeringen meddelar föreskrifter om vilka förvaltningsrätter som ska vara migrationsdomstolar och vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva säkerhetsärenden och polisiära utlänningsärenden enligt 1 kap. 7 a §. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Tillägget i *första stycket* innebär att regeringen även meddelar föreskrifter om vilken förvaltningsrätt som är behörig att pröva polisiära utlänningsärenden.

6 §

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningen. 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 utlänningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

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

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 utlänningen 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om partsställningen i olika mål enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar partsställningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § som överklagas. Av bestämmelsen framgår att såväl Migrationsverket som Polismyndigheten är motparter till utlänningen i domstolarna. Detta motsvarar vad som enligt andra stycket gäller i säkerhetsärenden.

Fjärde stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket med de ändringar som föreslås i Ds 2024:23.

8 §

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 utlänningar, 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 säkerhetsärende *eller polisiärt utlänningsärende* enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska Migrationsöverdomstolen undanröja migra-

tionsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Paragrafen reglerar förfarandet när det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen framkommer att det är fråga om ett säkerhetsärende, kvalificerat säkerhetsärende eller polisiärt utlänningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen ska tillämpas även när det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett polisiärt utlänningsärende. I ett sådant fall ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Motsvarande ändring förs in i *andra stycket* som reglerar när situationen uppkommer i Migrationsöverdomstolen. I ett sådant fall ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

9 §

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 Migrations-överdomstolen.

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.

Paragrafen reglerar överklagande av en migrationsdomstols beslut. Ändringen bygger på att förslaget till ändringar i paragrafen som lämnas i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) genomförs. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.1.

Tredje stycket föreslås i Ds 2024:23.

Fjärde stycket är nytt. Enligt bestämmelsen får Polismyndigheten i fråga om ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § överklaga en migrationsdomstols beslut om inhibition av verkställigheten eller om att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 15 b § (jfr förslag i Ds 2024:23).

Femte stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket (fjärde stycket enligt förslaget i Ds 2024:23).

17.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Ändringen innebär att 9 b kap. upphävs.

17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

1 §

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 utlänningar,

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

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.

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.

I paragrafen anges Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens (nämnden) tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.4.

Första stycket punkt 4 är ny och förtydligar att nämndens tillsyn omfattar även Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel enligt bestämmelserna i 9 b kap. utlänningslagen och 9 d–f §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

17.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

1 §

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 utlänningar, *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.

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.

I paragrafen anges Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens (nämnden) tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid tas *första stycket punkt 4* bort.

Övriga ändringar i paragrafen är redaktionella.

17.6 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

5 kap.

3 §

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

Paragrafen reglerar tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.3.

Punkt 4 är ny och innebär att tystnadsplikten enligt paragrafen omfattar även en uppgift som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 9 b kap. 9 § utlänningslagen. Övriga ändringar är redaktionella.

17.7 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

5 kap.

3 §

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 utlänningar.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6 och 15.2.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid tas hittillsvarande punkt 4 om tystnadsplikt vid postkontroll enligt bestämmelserna 9 b kap. 9 § utlänningslagen bort. Enligt en övergångsbestämmelse ska äldre föreskrifter dock fortfarande gälla för tillstånd att hålla kvar försändelser som har beviljats före ikraftträdandet.

Övriga ändringar i paragrafen är redaktionella.

17.8 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

15 §

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 utlänningar.

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 utlänningar under vistelsen i Sverige, eller
7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck, fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

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

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck, fotografier *och video*, och
2. föreskrifter om gallring.

Paragrafen reglerar vilka register som Migrationsverket får föra över biometriska uppgifter och hur uppgifterna får användas. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.

Första stycket, som handlar om vilka register som får föras, delas in i två punkter. *Punkt 1* motsvarar den hittillsvarande bestämmelsen. Bestämmelsen i *punkt 2* är ny och ger rättsligt stöd åt att Migrationsverket i separata register lagrar sådana biometriska uppgifter som får tas upp med stöd av 5 kap. 28 eller 28 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det slags biometriska uppgifter som omfattas är fingeravtryck, fotografier och video.

I *andra stycket* regleras hur uppgifterna får användas. Videoupptagningar läggs till i uppräkningen av de uppgiftstyper som bestämmelserna omfattar. Ändringen innebär att även uppgifter om video får användas för de ändamål som räknas upp i punkt 1–7.

I *tredje stycket punkt 1* läggs video till i uppräkningen av vilka ytterligare föreskrifter som regeringen får meddela.

17.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

5 kap.

1 §

Polismyndigheten får föra
– ett biometriregister över misstänkta,
– ett biometriregister över dömda, och
– ett biometriregister över spår.

I biometriregistren 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) *eller 5 kap. 28 eller 28 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar*.

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

Paragrafen reglerar vilka biometriregister som Polismyndigheten får föra och hur uppgifterna får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

I *andra stycket punkt 5* föreskrivs att uppgifter i registren får behandlas i syfte att kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket tagit. I bestämmelsen görs en ändring som innebär att uppgifter i biometriregistren får användas för att kontrollera inte bara sådana fingeravtryck som tagits enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) utan också avtryck som tagits enligt 5 kap. 28 eller 28 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

3 §

Biometriregistret 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 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).*

Paragrafen reglerar vilka uppgifter biometriregistret över misstänkta får innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 12.19.

Genom tillägget i *andra stycket* skapas en möjlighet att i registret ta in uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som tagits med stöd av 9 b kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716).

17.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

9 §

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 *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 kommunikations-avlyssnings-, 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.

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

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för ett tillstånd till hemlig dataavläsning när det finns förhållanden som kan ligga till grund för ett beslut om hemliga tvångsmedel enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3, 6.6.4, 6.7.1 och 6.7.3.

Första stycket punkt 1 ändras på så sätt att möjligheten att meddela tillstånd till hemlig dataavläsning inte längre är begränsad till fall då det föreligger verkställighetshinder. Det är i stället tillräckligt att ett utvisningsbeslut har fattats och att det inte har verkställts. Detta motsvarar de ändringar som görs i 5 kap. 1 § första stycket LSU, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

Första stycket punkt 2 ges en tydligare utformning, där det klargörs att omständigheterna ska vara sådana att utlänningen skulle ha kunnat utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU. Vidare anges ett krav på att avlägsnandebeslutet enligt utlänningslagen (2005:716) inte har verkställts. Detta motsvarar de ändringar som görs i 5 kap. 1 § andra stycket LSU, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

Första stycket punkt 3 är nytt. Bestämmelsen innebär att tillstånd till hemlig dataavläsning även kan ges om det har gjorts en ansökan om utvisning enligt LSU och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Beviskravet ”kan antas” har samma innebörd som i bestämmelserna tagande i förvar enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 § respektive 2 § första stycket 1 LSU, se vidare kommentarerna till dessa paragrafer. För tillstånd enligt punkt 3 ställs högre krav än enligt punkterna 1 och 2, se 9 a § tredje stycket och kommentaren till den bestämmelsen. Där framgår även att ett tillstånd enligt punkt 3 jämfört med punkt 1 och 2 är begränsat i fråga om de uppgifter som

får hämtas in. Tillståndet får nämligen inte gälla rumsavlyssningsuppgifter. I LSU motsvaras begränsningen av att hemlig rumsavlyssning inte är tillåten i nu aktuella fall.

Andra stycket är oförändrat.

Tredje stycket är nytt och reglerar att hemlig dataavläsning i LSU-fallen inte får äga rum om utlänningen är tagen i förvar. Bestämmelsen hindrar inte att Migrationsverket, regeringen eller en domstol godkänner att Säkerhetspolisen får ansöka om tillstånd.

Paragrafen omarbetas redaktionellt på så sätt att hittillsvarande *tredje till femte styckena* flyttas till en ny paragraf, som benämns 9 a §. Vissa materiella ändringar görs i bestämmelserna, bland annat genom att tillämpningsområdet utvidgas till att även kunna avse rumsavlyssningsuppgifter, se vidare i kommentaren till 9 a och c §§.

9 a §

Ett tillstånd enligt 9 § får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol, på ansökan av Säkerhetspolisen, har godkänt 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 förfarande och de förutsättningar som gäller för ett godkännande som avser tvångsmedel enligt 5 kap. 5–7 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar gäller också för ett godkännande som avser 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 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om de närmare förutsättningarna för ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4, 6.6.6, 6.7.1, 6.7.3 och 7.7.

Första stycket motsvarar i materiellt hänseende i huvudsak hittillsvarande 9 § tredje stycket. Bestämmelsen har förtydligats och utformningen har anpassats för att bättre stämma överens med tvångsmedelsregleringen i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Av stycket framgår att en första förutsättning för tillstånd enligt 9 § är att Migrationsverket, regeringen eller en domstol, på ansökan av Säkerhetspolisen, har godkänt att Säkerhetspolisen ansöker om tillstånd till tvångsmedel enligt de angivna paragraferna i LSU och om hemlig dataavläsning. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett sådant godkännande gäller även fortsättningsvis i fråga om hemlig dataavläsning, se 5 kap. 8, 9 och 16 §§ LSU. Det innebär bl.a. att godkännandet ska ges av samma myndighet som godkännande enligt 5 kap. 8 eller 9 § LSU och att prövningen ska ske på samma sätt och avse samma frågor. Det innebär vidare att förfarandet och förutsättningarna för fortsatt användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 16 § LSU gäller.

Andra stycket motsvarar i huvudsak hittillsvarande 9 § fjärde stycket. I *fjärde punkten* görs ett tillägg jämfört med hittillsvarande bestämmelse som innebär att hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter (se vidare fjärde stycket) får användas även för att man ska kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort villkor i ett beslut om uppsikt enligt LSU. Vidare anpassas lydelsen för att återspegla att förbud enligt 5 kap. 2 § LSU att lämna vistelseområdet avses kunna meddelas fristående från ett beslut om anmälningsskyldighet.

Tredje stycket är nytt och reglerar de särskilda begränsningar som gäller i fråga om tillstånd till hemlig dataavläsning i de fall som avses i 9 § första stycket 3, dvs. när det kan antas att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU kommer att meddelas. Av första meningen framgår att det krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i andra stycket. Detta innebär att särskild restriktivitet gäller för att åtgärden ska få användas i de nu aktuella fallen. Av andra meningen framgår att hemlig dataavläsning inte före beslutet om utvisning får användas för att hämta in rumsavlyssningsuppgifter.

Fjärde stycket handlar om vilka uppgifter som får hämtas in i syfte att lokalisera en utlänning och motsvarar hittillsvarande 9 § sista stycket andra meningen. Förbudet mot tillstånd till inhämtande av rumsavlyssningsuppgifter, som hittills reglerats i 9 § sista stycket andra meningen, tas bort. Det innebär att även rumsavlyssningsuppgifter får omfattas av ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 9 §. Som utvecklas i kommentaren till tredje stycket gäller denna möjlighet dock inte i de fall som avses i 9 § första stycket 3.

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 förberedas. 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller närmare bestämmelser om hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter i LSU-fallen. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.3 och 6.8.1.

Första stycket innehåller bestämmelser som förtydligar var hemlig dataavläsning får användas för att hämta in kameraövervakningsuppgifter. Bestämmelsen i *första meningen* motsvarar det som gäller enligt 5 kap. 6 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Kravet på regelbunden vistelse har samma innebörd som i den nyss nämnda bestämmelsen. *Andra meningens* bestämmelse, som innebär att åtgärden aldrig får avse någons stadigvarande bostad, motsvarar det som gäller för hemlig dataavläsning i en förundersökning och när tvångsmedlet används i preventivt syfte (4 a § tredje stycket och 8 a § första stycket).

Genom *andra stycket* införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter till utlänningen i stället för till en viss plats. För att detta ska få ske krävs särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl, se författningskommentaren till 5 kap. 6 § andra stycket LSU. När

tvångsmedlet knyts till utlänningen får det användas endast 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 sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar 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 utlänningar 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller närmare bestämmelser om hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1 och 6.8.1.

Första stycket, som utgör huvudregeln, reglerar vilka platser som tvångsmedlet får avse. Bestämmelsen i *första meningen* motsvarar det som gäller för hemlig rumsavlyssning enligt 5 kap. 6 a § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Kravet på regelbunden vistelse har samma innebörd som i den nyss nämnda bestämmelsen. Något hinder mot att åtgärden avser någons stadigvarande bostad finns inte. Enligt *andra meningen* ställs dock särskilt höga krav upp om det är fråga om en stadigvarande bostad som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen. I de fallen krävs att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig där eller sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket LSU kan komma att planläggas eller förberedas där.

I *andra stycket* regleras ett undantag från huvudregeln om att tillståndet ska knytas till sådana platser som avses i första stycket.

Enligt bestämmelsen får tillståndet, om det finns särskilda skäl för det, avse utlänningen i stället för en viss plats. I fråga om verkställigheten gäller att den hemliga dataavläsningen endast får 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, gäller särskild restriktivitet. I ett sådant fall får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig där. Se vidare i kommentaren till 5 kap. 6 a § LSU.

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-, 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.

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

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

Paragrafen, som är ny, reglerar de grundläggande förutsättningarna för användning av hemlig dataavläsning i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 12.16.4. Utformningen förutsätter att förslagen om inhibition av avlägsnandebeslut i Ds 2024:23 genomförs.

Av *första stycket* framgår att hemlig dataavläsning under vissa förutsättningar får användas mot en utlänning vars ärende handläggs

som ett polisiärt utlänningsärende. En första förutsättning är alltså att utlänningen är föremål för ett utlänningsärende som handläggs som ett polisiärt utlänningsärende. När det gäller förutsättningarna för att ett ärende ska handläggas i den ordningen, se kommentaren till 1 kap. 7 a § utlänningslagen. Vidare krävs det att utlänningen i ärendet omfattas av antingen ett beslut om utvisning eller avvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller ett sådant avlägsnandebeslut som ännu inte verkställts, om beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte fått laga kraft. Angående inhibition, se vidare i Ds 2024:23. Av bestämmelsen framgår vidare att tillståndet 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 utlänningen. Slutligen framgår att tillståndet inte får avse rumsavlyssningsuppgifter.

Enligt *andra stycket* får ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervakningseller 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. Kravet på att det finns synnerlig anledning att anta har samma innebörd som motsvarande krav i 9 § andra stycket.

Av *tredje stycket* framgår att hemlig dataavläsning enligt paragrafen inte får användas mot barn som inte har fyllt 15 år.

Fjärde stycket anger att hemlig dataavläsning enligt paragrafen inte får användas om utlänningen 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 den 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 paragrafen anges de närmare förutsättningarna för ett tillstånd till hemlig dataavläsning i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 12.16.5.

Enligt *första stycket punkt 1 och 2* uppställs samma förutsättningar för användning av hemlig dataavläsning som gäller för tvångsmedel enligt 9 b kap. 3 § första stycket utlänningslagen, se kommentaren till den bestämmelsen. I *punkt 3* uppställs därutöver ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl för åtgärden. Detta innebär att utrymmet för hemlig dataavläsning är mindre och tillämpningen mer restriktiv än vad som gäller i fråga om de tvångsmedel som regleras i 9 kap. 3 § utlänningslagen.

Enligt *andra stycket* får ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter eller platsuppgifter ges även om det är av synnerlig vikt för att kunna lokalisera en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller områdesbegränsning. Förslaget i denna del bygger på att förslaget i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) om införande av anmälningsskyldighet och områdesbegränsning genomförs. Det följer av 9 d § att tillstånd endast får ges om förutsättningarna i den paragrafen är uppfyllda, se vidare kommentaren till 9 d §. För tillstånd krävs också att kraven på proportionalitet enligt 3 § är uppfyllda. Vidare måste det finnas synnerliga skäl för åtgärden. Det innebär att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller närmare bestämmelser om hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter i ett polisiärt

utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 12.16.9.

Paragrafen förtydligar var hemlig dataavläsning får användas för att hämta in kameraövervakningsuppgifter inom ramen för ett polisiärt utlänningsärende. Bestämmelsen i första meningen motsvarar det som gäller enligt 5 kap. 6 § första stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Kravet på regelbunden vistelse har samma innebörd som i den nyss nämnda bestämmelsen. Andra meningens bestämmelse, som innebär att åtgärden aldrig får avse någons stadigvarande bostad, motsvarar det som gäller för hemlig dataavläsning i en förundersökning och när tvångsmedlet används i preventivt syfte (4 a § tredje stycket och 8 a § första stycket).

14 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökningen om och prövningen av en fråga om tillstånd till hemlig dataavläsning och om vissa krav som ställs på åklagaren, Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten att föreslå villkor för tillståndet. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.10.

Av tillägget i *första stycket* framgår att en ansökan om tillstånd i utlänningslagsfallen enligt 9 d § görs av Polismyndigheten.

Tillägget i *andra stycket första meningen* innebär att Polismyndigheten omfattas av skyldigheten att föreslå villkor för att tillgodose intresset av att enskilda personliga integritet inte kränks i onödan, när myndigheten gör en ansökan om tillstånd enligt 9 d §. Den situation som regleras i andra meningen är inte aktuell, eftersom det inte finns någon möjlighet att knyta tvångsmedlet till en person i stället för en viss plats.

15 §

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).

I paragrafen anges vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tillstånd till hemlig dataavläsning. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.10.

Fjärde stycket är nytt och anger att frågor om hemlig dataavläsning i utlänningslagsfallet enligt 9 d § prövas av den tingsrätt som är behörig enligt 9 b kap. 10 § utlänningslagen (2005:716), se kommentaren till den paragrafen.

17 §

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

I paragrafen finns bestämmelser om möjligheten för åklagaren att bevilja interimistiska beslut om hemlig dataavläsning och om rättens prövning av sådana beslut. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.10.

Tillägget i *första stycket* innebär att ett förtydligande av att interimistiskt tillstånd aldrig får ges i ett polisiärt utlänningsärende enligt 9 d §.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en möjlighet för befattningshavare vid Säkerhetspolisen att i vissa fall fatta beslut om hemlig dataavläsning enligt 9 §. Paragrafen är utformad med förslagen till 17 a och b §§ i SOU 2024:93 som förebild. Paragrafens numrering är avhängig av att förslagen i SOU 2024:93 om införande av nya 17 a–e §§ genomförs. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Genom paragrafen får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen i vissa brådskande fall fatta ett tillfälligt beslut om tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter eller kommunikationsavlyssningsuppgifter. En grundläggande förutsättning för att ett sådant beslut ska få fattas är att 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. Det innebär att paragrafen bara får tillämpas i brådskande situationer där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas. Ett exempel är om det finns omständigheter som talar för att utlänningen har kontakter med misstänkta terrorister och utlänningen plötsligt byter telefon. Det tillfälliga tillståndet kan då vara nödvändigt för att Säkerhetspolisen ska kunna fortsätta tvångsmedelsanvändningen för att klarlägga om så är fallet. Kravet på att åtgärden

ska vara brådskande innebär vidare att regleringen i första hand tar sikte på realtidsuppgifter. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa situationer kan vara mycket brådskande att inhämta även historiska uppgifter. Med särskilt utpekad befattningshavare avses en befattningshavare som leder och ansvarar för Säkerhetspolisens operativa användning av hemliga tvångsmedel och som genom ett särskilt delegationsbeslut har fått uppgiften att besluta i de nu aktuella frågorna (SOU 2024:93 s. 733).

I *punkt 1* anges att ett tillstånd avseende samma uppgiftstyp redan måste ha meddelats och fortfarande gäller. Det innebär att det bakomliggande domstolstillståndet måste ha getts med stöd av denna lag och samma typ av uppgift. Om det bakomliggande tillståndet avser platsuppgifter kan alltså inte ett tillfälligt tillstånd ges avseende kommunikationsavlyssningsuppgifter. Domstolstillståndet ska gälla under hela tiden det tillfälliga tillståndet gäller.

Vidare måste det, enligt *punkt 2*, finnas synnerlig anledning att anta att utlänningen använder sig av ett annat informationssystem än det som anges i rättens tillstånd. Detta krav avspeglar det huvudsakliga syftet med möjligheten att meddela tillfälliga tillstånd, nämligen att Säkerhetspolisen inte ska förlora möjligheten att effektivt övervaka utlänningen om han eller hon byter t.ex. elektroniskt användarkonto eller mobiltelefon. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas konkreta omständigheter som med avsevärd styrka pekar på att den misstänkte använder det aktuella användarkontot eller mobiltelefonen. Så kan exempelvis vara fallet om det genom spaning framkommer att den misstänkte använder ett visst användarkonto eller en viss telefon för vilken det inte finns tillstånd till hemlig dataavläsning.

Enligt *punkt 3* får det tillfälliga tillståndet inte får ges än väsentligt annan omfattning än som gäller enligt rättens tillstånd. Det innebär exempelvis att om domstolsbeslutet enbart omfattar en mobiltelefon, får det tillfälliga tillståndet normalt inte avse ett användarkonto till en eller flera internettjänster som det kan antas att utlänningen använder. Det ska alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet av om det tillfälliga tillståndet avviker på ett väsentligt sätt (SOU 2024:93 s. 770).

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.

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet efter att Säkerhetspolisen har beslutat om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 17 f §. Bestämmelsen har utformats med 27 kap. 21 a § rättegångsbalken som förebild. Paragrafens numrering är avhängig av att förslagen i SOU 2024:93 om införande av nya 17 a–e §§ genomförs. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Enligt *första stycket* ska den befattningshavare som fattat beslut om ett tillfälligt tillstånd enligt 17 f § snarast möjligt anmäla beslutet till Stockholms tingsrätt. I likhet med vad som gäller vid provisoriska åklagarbeslut enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken innebär kravet att anmälan i princip ska göras så snart någon hos domstolen kan ta emot den. Vid tillfälliga beslut som meddelas under domstolens öppettider ska den därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas. I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ska ske senast i samband med att domstolen åter öppnar (prop. 2013/14:237 s. 183). I anmälan ska befattningshavaren ange skälen för åtgärden. Rätten ska skyndsamt pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det inte finns sådana skäl, ska den upphäva beslutet.

I många fall lär det bli fråga om situationer där verkställighet pågår av det bakomliggande domstolsbeslutet när det tillfälliga tillståndet meddelas. Det ligger vidare i sakens natur att verkställighet av det tillfälliga tillståndet många gånger sker innan frågan kan prövas av rätten. Vad som då gäller regleras i *andra stycket*. Rätten ska då göra en bedömning av de förutsättningar som förelåg vid det tillfälliga beslutet. 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. Däremot är det alltid tillåtet att använda uppgif-

terna till fördel för någon. Om rätten skulle komma fram till att det visserligen saknades skäl för det tillfälliga tillståndet utifrån omständigheterna vid beslutstidpunkten men att förhållandena ändrats på ett sådant sätt att förutsättningar för tillstånd finns vid rättens prövning, hindrar inget att rätten meddelar tillstånd. I ett sådant fall finns det inget som hindrar att uppgifterna används till någons nackdel.

30 §

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.

I paragrafen anges vad som ska gälla bland annat beträffande hur överskottsinformation får användas vid hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU-fallen). Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1.

Till följd av att det införs en möjlighet till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter i LSU-fallen föreskrivs att bestämmelserna i LSU om granskning och förstöring och användning av överskottsinformation vid hemlig rumsavlyssning ska tillämpas även i fråga om hemlig dataavläsning i LSU-fallen.

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.

I paragrafen, som är ny, anges vad som ska gälla bl.a. beträffande hur överskottsinformation får användas vid hemlig dataavläsning i polisiära utlänningsärenden enligt 9 d § (utlänningslagsfallen). Övervägandena finns i avsnitt 12.17.1, 12.17.2 och 12.17.5.

I *första stycket* anges att bestämmelserna i 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) om granskning och förstöring respektive användande av överskottsinformation även ska tillämpas för hemlig dataavläsning i utlänningslagsfallen.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i 9 b kap. utlänningslagen om underrättelse till enskild vid tvångsmedelsanvändning ska tillämpas även för hemlig dataavläsning i utlänningslagsfallet.

17.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

9 d–f och 30 a §§

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid upphävs 9 d–f och 30 a §§. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

14 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökningen om och prövningen av en fråga om tillstånd till hemlig dataavläsning och om vissa krav som ställs på åklagaren eller Säkerhetspolisen att föreslå villkor för tillståndet. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid tas bestämmelsen i *första stycket* om ansökningar i polisiära utlänningsärenden bort. Av samma skäl tas bestämmelsen i *andra stycket* om att Polismyndigheten vid sådana ansökningar ska föreslå villkor bort.

15 §

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.

I paragrafen anges vilken domstol som är behörig att pröva frågor om tillstånd till hemlig dataavläsning. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid tas *fjärde stycket* bort.

17 §

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.

I paragrafen finns bestämmelser om möjligheten för åklagaren att bevilja interimistiska beslut om hemlig dataavläsning och om rättens prövning av sådana beslut. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid tas bestämmelsen i *första stycket* att interimistiska tillstånd enligt paragrafen aldrig får beviljas i sådana ärenden bort.

17.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

9 kap.

33 §

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 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 utlänning i ett polisiärt utlänningsärende som inte fullgjort anmälningsskyldighet 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 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 lokaliseringsuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst att i vissa fall tillhandahålla vissa typer av uppgifter som enligt 31 § första stycket omfattas av tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 7.7, 7.8.5 och 12.16.6.

Första stycket innehåller en uppräkning av de fall där uppgiftsskyldighet föreligger.

Genom tillägg i *punkt i)* införs en skyldighet att till Polismyndigheten lämna ut uppgift om abonnemang om myndigheten bedömer att uppgiften behövs för att kunna lokalisera en utlänning i ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716) som inte fullgjort anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning. Möjligheten att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet och områdesbegränsning föreslås i departementspromemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23).

Enligt *punkt l)* finns en skyldighet att lämna abonnemangsuppgift 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 lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Genom ändringen gäller uppgiftsskyldigheten även om överträdelsen avser villkor i ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. LSU, dvs. såväl om anmälningsskyldighet som förbud att lämna ett vistelseområde. Lydelsen anpassas vidare till att förbud att lämna vistelseområdet enligt tvångsmedelsbestämmelserna ska kunna meddelas oberoende av ett beslut om anmälningsskyldighet, se vidare i kommentaren till 5 kap. 2 § LSU.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Bestämmelserna om krav vid utlämnande i 29 b § gäller, se 29 c §. Detta innebär ett krav på att utlämnandet görs utan dröjsmål och på ett sådant sätt att utlämnandet inte röjs. Vidare ska uppgifterna ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör att de enkelt kan tas om hand. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas ut. Ersättning för utlämnande av uppgifterna regleras i 29 a §.

17.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

9 kap.

33 §

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 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,

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 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 om-

fattas 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 lokaliseringsuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst att i vissa fall tillhandahålla vissa typer av uppgifter som enligt 31 § första stycket omfattas av tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.17.6.

Med anledning av att möjligheten att bevilja tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) endast gäller under viss tid ändras bestämmelsen i *första stycket i)* på så sätt att skyldigheten att lämna ut uppgifter för lokalisering av utlänningar i polisiära utlänningsärenden tas bort.

17.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

1 kap.

2 §

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.

I paragrafen anges att vissa ansökningar ska handläggas gemensamt med en ansökan om utvisning enligt lagen i stället för enligt utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Ändringarna innebär att även ärenden om främlingspass ska handläggas gemensamt med en ansökan om utvisning enligt 2 kap. 1 §. Detta gäller om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § och utlänningen har ansökt om främlingspass eller om fråga uppkommit om att återkalla en utlännings främlings-

pass. Det gäller även om utlänningen under handläggningen av utvisningsärendet ansöker om främlingspass eller fråga uppkommer om att återkalla ett främlingspass.

3 §

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.

I paragrafen anges att vissa ansökningar som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § ska handläggas enligt denna lag i stället för enligt utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Paragrafen ändras på det sättet att ansökningar om främlingspass läggs till bland de ansökningar som 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.

Paragrafen, som är ny, regleras vad som gäller i fråga om handläggningen av frågor om inhibition när en utlänning har utvisats enligt både enligt utlänningslagen (2005:716) och denna lag. I ett sådant fall ska frågor om inhibition handläggas tillsammans och enligt LSU. Paragrafen korresponderar med bestämmelsen i 1 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.4.

4 §

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

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.

I paragrafen anges att vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggningen enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 2.4, 8.4.1 och 14.1.3.

Punkt 1 är ny och innebär att även vissa bestämmelser om främlingspass ska tillämpas vid handläggning av ett ärende enligt lagen.

Övriga punkter i paragrafen numreras om till följd av införandet av den nya punkt 1.

I *punkt 2*, som motsvarar hittillsvarande punkt 1, införs ytterligare hänvisningar till bestämmelser i 4 kap. utlänningslagen som alltså ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Ändringarna innebär att bestämmelserna om uteslutande från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande, statusförklaring, resedokument och när en utlänning upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag.

Punkt 3 motsvarar hittillsvarande punkt 2. Ändringen i bestämmelsen innebär att hänvisningen till 5 kap. 1–1 a, 2 a, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ tas bort. Dessa bestämmelser ska alltså inte längre tillämpas i ärenden enligt lagen, vilket innebär att uppehållstillstånd inte längre kan meddelas med stöd av bestämmelserna i fråga. Kvar är endast hänvisningen till 5 kap. 1 b §. Bestämmelsen reglerar när en asylansökan kan avvisas. Bestämmelsen innehåller bland annat möjligheten att avvisa en asylansökan om utlänningen redan fått, eller kan få, skydd i ett annat EU-land eller annat säkert land. Denna möjlighet att avvisa en ansökan om skydd finns alltså alltjämt även i ärenden enligt denna lag.

Punkt 4 motsvarar hittillsvarande punkt 3.

2 kap.

1 §

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

Paragrafen reglerar när utvisning får ske enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.6 och 10.7.

Ändringen i *punkt 2* innebär att bestämmelsen på ett tydligare sätt ger uttryck för att vissa indirekta säkerhetshot kan omfattas. Även i fortsättningen är avsikten att bestämmelsen ska tillämpas endast när det är fråga om de mest kvalificerade säkerhetshoten.

9 §

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 §.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska gälla när frågor om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) uppkommer under handläggningen av en fråga om utvisning enligt denna lag eller redan är aktuell när Säkerhetspolisen ansöker om utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att paragrafen inte längre ska vara tillämplig endast på vissa särskilda uppehållstillstånd. I stället ska handläggningen av frågan om uppehållstillstånd alltid avvakta prövningen av utvisningsfrågan.

I *andra stycket* görs en följdändring till ändringen i första stycket.

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, 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.

I paragrafen anges förutsättningarna för att en utlänning som har fyllt 18 år ska få tas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

Första stycket punkt 1 ändras på det sättet att beviskravet ändras från att det är sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att meddelas till att det kan antas. Med rekvisitet kan antas menas att det ska finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet.

Paragrafen är i övrigt oförändrad. En betydande ändring av bestämmelserna om förvar av utlänningar som fyllt 18 år är emellertid att 8 § avskaffas. Detta innebär att det inte längre finns någon lagstadgad längsta tid för hur länge en utlänning som fyllt 18 år får hållas i förvar. Ändringen innebär inte att förvar får pågå under obegränsad tid. Tvärtom innebär ändringen en betoning av proportionalitetsprincipen och den prövning som löpande ska göras av om förvaret bör fortsätta. Vid den prövningen ska bland annat möjligheten att ersätta förvar med uppsikt eller tvångsmedel övervägas.

9 §

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*.

I paragrafen föreskrivs hur länge en utlänning som inte har fyllt 18 år får hållas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att den längsta möjliga förvarstiden förlängs. Liksom tidigare ska en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § göras vid tillämpningen av paragrafen. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska, liksom tidigare, vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter bör tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

10 §

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 förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt 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.

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.

I paragrafen anges när ett beslut om förvar ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att kravet på ny prövning inom fyra veckor från det att ett beslut om förvar i den situationen att det kan antas att utvisning kommer att beslutas verkställdes gäller även när utlänningen inte har fyllt 18 år. Ändringen är en följd av att de längsta möjliga förvarstiderna för utlänningar under 18 år förlängs, se 2 § första stycket 1 och kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att det införs ett krav på ny prövning inom två månader av ett så kallat verkställighetsförvar för utlänningar som inte har fyllt 18 år. I likhet med ändringen i första stycket är utvidgningen av kravet på prövning en följd av att de längsta möjliga förvarstiderna förlängs, se 2 § första stycket 2 och kommentaren till den bestämmelsen. Stycket delas upp i två strecksatser.

19 §

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 en sådan särskild säkerhetsavdelning som föreskrivs*

i 10 a kap. 14 § utlänningslagen. Vid sådan placering ska 10 a kap. 15 § utlänningslagen tillämpas.

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.

I paragrafen anges var en utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för behandlingen av honom eller henne. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Andra meningen i första stycket är ny och anger att en utlänning som är under 18 år får placeras på en sådan särskild säkerhetsavdelning som föreslås inrättas enligt förslagen i SOU 2025:16 (föreslagna 10 a kap. 14 § utlänningslagen [2005:716]).

För att placering på en säkerhetsavdelning ska få ske förutsätts att det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen bör beaktas att utlänningar som tas i förvar med stöd av lagen utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att en utlänning ska utvisas enligt lagen bör kunna beaktas vid prövningen av placeringen vid förvar. 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. Dock ska det alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om situationen är sådan att barnet behöver placeras på en särskild säkerhetsavdelning. Vid åtgärder som riktas mot barn ska barnets bästa alltid beaktas, jfr artikel 3 i Barnkonventionen.

Vid en sådan placering på särskild säkerhetsavdelning anges i *tredje meningen* i första stycket att 10 a kap. 15 § utlänningslagen ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att Migrationsverkets beslut om placering ska omprövas kontinuerligt.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

4 kap.

2 §

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.

I paragrafen anges det förbud och de skyldigheter som en utlänning kan åläggas i uppsiktsbeslutet. Övervägandena finns i avsnitt 7.5 och 7.8.

Andra stycket är nytt. Där införs en möjlighet att förena förbudet mot att lämna vistelseområdet med villkor om elektronisk övervakning. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs att övervakningen behövs för att kontrollera att förbudet följs. Det följer av 1 kap. 8 § att en proportionalitetsprövning ska göras vid tillämpning av bestämmelsen. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter bör tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Elektronisk övervakning innebär att uppsikten förstärks och blir mer ingripande. I det enskilda fallet kan det därför vara så att ett beslut om elektronisk övervakning bedöms innebära att uppsikt är tillräckligt kraftfull som kontrollåtgärd och att förvar kan undvikas eller avslutas tidigare än som annars hade varit fallet. Detta bör i så fall beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

I likhet med vad som gäller i andra fall där elektronisk övervakning förekommer är utlänningen skyldig att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten är inte straffsanktionerad.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

6 §

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.

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, andra *och tredje* styckena ska delges utlänningen.

I paragrafen anges det närmare innehållet i ett beslut om uppsikt. Övervägandena finns i 7.8.13.

Andra stycket är nytt och reglerar vad ett beslut om uppsikt med villkor om elektronisk övervakning ska innehålla utöver de uppgifter som anges i första stycket.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande andra stycket. Villkor om elektronisk övervakning enligt andra stycket utgör inte sådana villkor på detaljnivå som omfattas av möjligheten att delegera angivandet av villkor till Säkerhetspolisen.

Fjärde stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket. Bestämmelsen anpassas till den ändrade styckesindelningen. Vidare läggs beslut om elektronisk övervakning till. Därigenom klargörs att även det som anges i andra stycket ska delges utlänningen.

11 §

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.

I paragrafen anges den behöriga myndighetens skyldighet att upphäva ett beslut om uppsikt om det inte längre finns skäl för det. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.11.

Ändringen innebär att skyldigheten uttryckligen omfattar även ett beslut om att uppsikt ska förenas med elektronisk övervakning.

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.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram och hur länge uppgifterna får bevaras. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.9 och 7.8.16.

Första stycket punkt 1 innebär att uppgifter får tas fram förutsatt att den övervakade utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet. En grundförutsättning är alltså att en överträdelse sker. Uttrycket ”i samband med” innebär att Polismyndigheten retroaktivt får ta fram uppgifter om den övervakades position innan denne lämnade vistelseområdet och efter att utlänningen återvänt till vistelseområdet. Uppgifterna får tas fram endast i syfte att kontrollera att förbudet efterlevs och att, vid behov, lokalisera utlänningen. Det är inte tillåtet att ta fram uppgifter retroaktivt längre tillbaka än vad som är nödvändigt för att tillgodose detta syfte.

Punkt 2 anger att uppgifter får registreras och tas fram även vid överträdelser av anmälningsskyldighet som följer av ett uppsiktsbeslut. Även i detta fall gäller möjligheten i samband med överträdelsen.

Punkt 3 anger att uppgifter får tas fram även i samband med att övervakningen hindras eller försvåras. De begränsningar som framgår av punkt 1 gäller även i dessa fall.

Av *andra stycket* framgår att det endast är sådana uppgifter om den övervakades position som får tas fram med stöd av första stycket som får bevaras och då i högst två månader. Det innebär således att uppgifter i övrigt om den övervakades position inte får bevaras. Det framgår vidare att uppgifterna omedelbart ska förstöras då de inte

längre får bevaras. Om en förundersökning eller annat ärende om utredning av beivrande av brott har inletts får uppgifterna bevaras i det ärendet och arkiveras eller gallras enligt bestämmelserna i bl.a. arkivlagen (1990:782) (jfr prop. 2010/11:45 s. 57).

5 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 utlänningen 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 utlänningen 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 utlänningen är tagen i förvar.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för ett beslut om att använda tvångsmedel enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3–6.6.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att det inte längre krävs att det har fattats ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd för att tvångsmedel ska få användas. Det krävs inte heller att utvisningsbeslutet har fått laga kraft eller att utlänningen avgett en nöjdförklaring. Det är i stället tillräckligt att ett beslut om utvisning enligt lagen har fattats och inte har verkställts. I de fall då utvisningsbeslutet har fått laga kraft har det ingen betydelse om verkställigheten dröjer på grund av sådana verkställighetshinder som avses i 2 kap. 13 § eller praktiska svårigheter med att verkställa beslutet.

Andra stycket handlar om de fall där utlänningen redan har avvisats eller utvisats enligt utlänningslagen (2005:716) och det visar sig att utlänningen utgör ett sådant säkerhetshot att utvisning skulle ha kunnat ske enligt denna lag. Även i dessa fall ändras bestämmelsen så att det blir tillräckligt att beslutet inte har verkställts. Något krav på att det finns ett hinder mot verkställighet finns alltså inte.

Tredje stycket är nytt. Genom bestämmelsen införs en möjlighet att använda tvångsmedel redan i det läget att Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt 2 kap. 1 § och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Möjligheten är tänkt att användas mer restriktivt än vad som gäller i de fall som anges i första och andra styckena. Detta framgår av att det i bestämmelserna om de olika tvångsmedlen ställs högre krav för att tvångsmedel ska få användas, se närmare i 3 § tredje stycket, 5 § första stycket andra meningen, 6 § första stycket andra meningen. Vidare är hemlig rumsavlyssning inte tillåten under några omständigheter innan ett beslut om utvisning enligt lagen fattats, se 6 a §.

Fjärde stycket är nytt. Här anges att tvångsmedel enligt paragrafen endast får användas om utlänningen inte är tagen i förvar. Det är alltså inte tillåtet att besluta om t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation parallellt med förvar. Bestämmelsen hindrar inte att Migrationsverket, regeringen eller en domstol godkänner att Säkerhetspolisen får använda eller ansöka om tillstånd till tvångsmedel. I andra meningen anges ett undantag från den generella regeln, nämligen när det gäller husrannsakan eller undersökning på annat ställe i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som ska undersökas. I detta enda fall är det tillåtet att använda tvångsmedel enligt paragrafen fastän utlänningen är tagen i förvar.

Bestämmelserna i paragrafen avser efter ändringarna endast tvångsmedel i kartläggande syfte och tillämpas alltså inte i fråga om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Förutsättningarna för dessa tvångsmedel regleras i stället i 2 §.

2 §

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 avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 §.

I paragrafen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet, förbud att lämna ett vistelseområde och elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Första stycket motsvarar delvis paragrafen i den hittillsvarande lydelsen. De ändrade förutsättningarna för tvångsmedel som anges i 1 § omfattar inte anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Till följd av detta anges de grundläggande förutsättningarna för ett beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde fullständigt i denna paragraf. Förutsättningarna ändras på så sätt att förbud att lämna ett vistelseområde kan fattas oberoende av om det finns ett beslut om anmälningsskyldighet. Tvångsmedlet blir alltså självständigt från anmälningsskyldighet. De två tvångsmedlen kan dock även i fortsättningen förenas. En utlänning kan alltså åläggas både anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. I övrigt överensstämmer de grundläggande förutsättningarna för tvångsmedlen med vad som hittills följt av regleringen i 1 §. Alltså krävs det även i fortsättningen att det har fattats ett beslut om utvisning enligt denna lag som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen i *tredje stycket*, som är nytt, kan tvångsmedlen användas även när ett avlägsnandebeslut fattats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) som inte kan verkställas och utlänningen skulle kunna utvisas enligt 2 kap. 1 § denna lag. Även detta överensstämmer med vad som hittills gällt enligt 1 §.

Andra stycket är nytt. Genom bestämmelsen införs en möjlighet att förena ett förbud mot att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Förutsättningen är att detta behövs för att kontrollera att förbudet följs. När ett sådant beslut har fattats är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten är straffsanktionerad, se 8 kap. 4 a §. När det gäller möjligheten att registrera och ta fram uppgifter om utlänningens position tillämpas 4 kap. 15 §, till vilken bestämmelsen hänvisar, se vidare kommentaren till den paragrafen.

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

3 §

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 *27 kap. 17 f § och* 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att en utlänning ska få utsättas för husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4, 6.7.2, och 6.10.3.

Första stycket ändras på så sätt att undersökning på annat ställe enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken läggs till uppräkningen av tillåtna tvångsmedel. Detta innebär att undersökning på annat ställe får användas för samma ändamål och under samma förutsättningar som en husrannsakan enligt LSU.

Tredje stycket är nytt och innehåller vissa särskilda begränsningar för möjligheten att använda tvångsmedel enligt paragrafen i de fall då Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt lagen men något beslut ännu inte har fattats (jfr 1 § tredje stycket). I sådana fall krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i första stycket. Detta innebär att särskild restriktivitet gäller för att åtgärden ska få användas i de nu aktuella fallen.

Fjärde stycket, som motsvarar hittillsvarande tredje stycket, ändras på det sättet att det anges att 27 kap. 17 f § rättegångsbalken ska tillämpas. Hänvisningen innebär att det som där anges om biometrisk autentisering ska tillämpas även vid tillämpning av tvångsmedel enligt denna lag. Det betyder följande. Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig på tillsägelse av polisman att medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar får en polisman genomföra autentiseringen.

3 b §

Om utlänningen 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 utlänningen 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.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för kroppsvisitation vid verkställighet av en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.4. Bestämmelserna i paragrafen har utformats med bestämmelserna i 28 kap. 11 § rättegångsbalken som förebilder.

Av *första stycket* framgår att om den person som en husrannsakan, en undersökning på annat ställe eller en genomsökning på distans riktas mot närvarar vid åtgärden får han eller hon kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras. Det kan t.ex. handla om att en person 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 person 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 §. Ett sådant försvårande kan exempelvis bestå i att personen använder en telefon för att ändra eller radera handlingar som lagras

i ett informationssystem som Säkerhetspolisen samtidigt genomsöker med hjälp av annan utrustning. Försvårandet kan också bestå i att personen använder telefonen för att ändra lösenord och därmed förhindrar myndigheternas åtkomst till materialet (jfr 28 kap. 10 f § andra stycket rättegångsbalken och prop. 2021/22:119 s. 183 samt även 9 f § lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och prop. 2023/24:117s. 191 och 192).

Av *andra stycket* följer att en annan person än den som en husrannsakan, en undersökning på annat ställe eller en genomsökning på distans riktas mot, får kroppsvisiteras om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras. Detta krav innebär att en kroppsvisitation av någon annan än utlänningen endast får göras i undantagsfall (jfr prop. 2021/22:119 s. 183).

I *tredje stycket* anges att beslut om kroppsvisitation får fattas av polismän vid Säkerhetspolisen.

I *fjärde stycket* anges att bestämmelserna om kroppsvisitation i 28 kap. rättegångsbalken ska tillämpas. Det innebär bl.a. att verkställigheten av en kroppsvisitation i vissa fall ska ske inomhus i ett avskilt rum, att endast vissa personer får utföra en kroppsvisitation och att den som ska utsättas för en kroppsvisitation får hållas kvar i upp till tre timmar.

4 §

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 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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en polismans rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka sådan elektronisk kommunika-

tionsutrustning som påträffas vid husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Den innehåller även bestämmelser om biometrisk autentisering. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2, 6.9 och 6.10.3.

I *första stycket* läggs undersökning på distans till. Tillägget innebär att elektronisk kommunikationsutrustning får omhändertas även vid en sådan undersökning. Vidare görs ett tillägg som innebär att handlingar i en sådan informationsbärare som omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får undersökas. Slutligen görs ett tillägg som tydliggör att en omhändertagen kommunikationsutrustning får användas för att man ska göra en undersökning på distans. Detta torde motsvara gällande rätt. Bestämmelsen har alltså ett förtydligande syfte.

Andra stycket är nytt och innehåller bestämmelser om biometrisk autentisering vid undersökning av en elektronisk kommunikationsutrustning som ska undersökas enligt paragrafen. Av bestämmelserna, som har utformats med bestämmelserna i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken som förebilder, följer att vissa personer är skyldiga att på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen medverka till biometrisk autentisering för att öppna en elektronisk kommunikationsutrustning. Med begreppet biometrisk autentisering avses detsamma som enligt rättegångsbalken, dvs. att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (jfr prop. 2021/22:119 s. 173). En förutsättning för att någon ska vara skyldig att medverka till en biometrisk autentisering är att det finns anledning att anta att han eller hon kan öppna kommunikationsutrustningen. Det kan ofta finnas anledning att anta att den som exempelvis en telefon påträffas hos har möjlighet att låsa upp telefonens biometriska spärrar, men det kan även finnas omständigheter som talar för att någon annan person har möjlighet att öppna telefonen genom en biometrisk autentisering. Skyldigheten att medverka till en biometrisk autentisering inträder endast då undersökningen av utrustningen annars försvåras, t.ex. om det inte är möjligt att öppna utrustningen med tekniska hjälpmedel eller om en sådan åtgärd är så tids- eller resurskrävande att ändamålet med åtgärden går förlorat (jfr prop. 2021/22:119 s. 173).

Om den som ska medverka till biometrisk autentisering för att öppna elektronisk kommunikationsutrustning vägrar, har en polisman vid Säkerhetspolisen rätt att genomföra autentiseringen. Om

personen motsätter sig åtgärden får våld användas för att genomföra autentiseringen (jfr prop. 2021/22:119 s. 174).

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande andra stycket. Ändringen innebär att den längsta tid som en elektronisk kommunikationsutrustning får vara omhändertagen förlängs till fyra dygn. Även fortsättningsvis gäller dock grundregeln att utrustningen ska återlämnas så snart det inte längre finns skäl för åtgärden. Vidare gäller, som vid alla åtgärder enligt lagen, att det ska göras en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 §.

4 a §

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, omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll får besluta att en handling ska kopieras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kopiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.2.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelserna om kopiering görs tillämpliga även på handlingar som påträffas vid undersökning på annat ställe eller postkontroll.

Andra stycket är nytt och innebär att kopiering enligt första stycket inte är tillåten om handlingen är sådan att den inte hade fått tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Bestämmelsen har utformats med 9 d § andra stycket lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott (preventivlagen) som förebild. (Jfr även 27 kap. 17 a § andra stycket rättegångsbalken.)

I *tredje stycket*, som är nytt, regleras vem som får besluta om att en handling ska kopieras.

5 §

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 §.*

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.

I paragrafen regleras de närmare förutsättningarna för hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4 och 7.7.

Tillägget i *första stycket* anger den särskilda restriktivitet som gäller för att tvångsmedel ska få användas när Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt lagen och det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas. Av bestämmelsen framgår att det i dessa fall krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 3 § första stycket.

Tillägget i *andra stycket* innebär att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas även när utlänningen inte har fullgjort villkor i ett uppsiktsbeslut om anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde. Syftet med åtgärden ska då vara att lokalisera utlänningen. Se även kommentaren till 9 kap. 33 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Tredje stycket är oförändrat.

6 §

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 sådana 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. *Det som i 27 kap. 21 § rättegångsbalken sägs om att åklagaren ska föreslå villkor ska i stället avse Säkerhetspolisen.*

Paragrafen reglerar de närmare förutsättningarna för hemlig kameraövervakning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4 och 6.8.1.

Tillägget i *första stycket* anger den särskilda restriktivitet som gäller för att tvångsmedel ska få användas när Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt lagen och det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas. Av bestämmelsen framgår att det i dessa fall krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 3 § första stycket.

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning till utlänningen i stället för till en viss plats. Regleringen motsvarar den som enligt rättegångsbalken gäller när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (27 kap. 20 b § tredje stycket rättegångsbalken och prop. 2022/23:126 s. 213–215). Den motsvarar även vad som gäller vid hemlig kameraövervakning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskild allvarliga brott, se 4 a § andra stycket den lagen och prop. 2023/24:117 s. 178 och 179). Bestämmelsen är utformad som en undantagsregel och ett tillstånd får avse en person endast om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till uppgifter som behövs genom hemlig kameraövervakning 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.

På samma sätt som i en förundersökning finns det inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till övervakning som avser såväl en viss plats som en viss person, om det finns förutsätt-

ningar för det. Det kan t.ex. handla om att tillstånd till hemlig kameraövervakning ges dels för en plats i form av en persons trapphus för att man ska kunna se vem som besöker personens bostad, dels för den aktuella personen för att kunna följa honom eller henne med kameror utomhus.

Beslutet får verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. Kravet på att det ska kunna antas att personen kommer att uppehålla sig på platsen har samma innebörd som i första stycket. En skillnad är att det inte krävs att det kan antas att vistelsen är regelbunden. En annan skillnad är att kravet, när det är fråga om övervakning som knutits till en person, ska beaktas vid verkställigheten och inte vid tillståndsprövningen.

Av sista meningen framgår att de tekniska hjälpmedel som används vid verkställigheten av ett tillstånd som avser en person aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Med detta avses huvudsakligen de platser som skyddas mot intrång genom bestämmelserna i 4 kap. 6 § brottsbalken om hemfridsbrott och olaga intrång samt i 8 kap. 8 § brottsbalken om egenmäktigt förfarande. Det är alltså inte bara fråga om bostäder utan också om bl.a. arbetsplatser, föreningslokaler och bilar. Om inte något annat följer av de villkor som gäller för tillståndet och det bedöms proportionerligt är det dock tillåtet att rikta övervakningen mot en intrångsskyddad plats. Det är alltså tillåtet att från luften eller med en kamera som placeras på en allmän plats kameraövervaka det som sker på en intrångsskyddad plats, t.ex. en inhägnad tomt eller bostad. I 27 kap. 22 a § andra stycket rättegångsbalken finns dock ytterligare bestämmelser om begränsningar vid verkställigheten som avser särskilt skyddade platser (prop. 2023/24:117 s. 178).

När ett tillstånd meddelas med stöd av andra stycket är det enligt 27 kap. 21 § sjätte stycket rättegångsbalken obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (prop. 2022/23:126 s. 219). I ärenden enligt rättegångsbalken eller preventivlagen är åklagaren skyldig att föreslå sådana villkor. Till följd av att det i ärenden enligt lagen är Säkerhetspolisen och inte åklagaren som ansöker om tillstånd till hemliga tvångsmedel görs ett tillägg i *tredje stycket* – som i övrigt motsvarar hittillsvarande andra stycket – som innebär att villkor ska föreslås av 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 meddelas 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.

Paragrafen är ny. Den reglerar de närmare förutsättningarna för att använda hemlig rumsavlyssning. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1 och 6.8.1.

I *första stycket* anges att ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får meddelas om det finns särskilda skäl för det. Ändamålet ska vara detsamma som när det gäller övriga hemliga tvångsmedel, dvs. att klarlägga sådana omständigheter som anges i 3 § första stycket. Med hänsyn till tvångsmedlets särskilt ingripande karaktär anges vidare att ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning aldrig får meddelas innan det fattats ett beslut om utvisning.

Enligt *andra stycket* får, som huvudregel, ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning 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 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas. Kravet på regelbundenhet respektive planering eller

förberedelse av brott har samma innebörd som i 6 §. Emellertid ställs högre krav på styrkan i antagandet om att förhållandena är sådana som anges i paragrafen. Genom kravet på att det ska finnas särskild anledning att anta att personen kommer att befinna sig på platsen framgår att kopplingen mellan person och plats ska vara stark. Det är inte tillräckligt med ett allmänt antagande om att den aktuella personen kommer att uppehålla sig på platsen, utan det ska finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att han eller hon verkligen regelbundet kommer att uppehålla sig där under den tid som tillståndet gäller. Samma sak gäller antaget om planering eller förberedelse av brott.

För att ett tillstånd ska få beviljas för en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, uppställs det högre krav. I en sådan situation krävs att 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. Kravet innebär att det med fog ska kunna förväntas att utlänningen kommer att uppehålla sig på platsen regelbundet under den tid som tillståndet gäller, eller att brott kan komma att planläggas eller förberedas där. Ett exempel när kravet kan anses vara uppfyllt är att det genom fysisk spaning framkommit att utlänningen varje vecka besöker en bekant vid en viss given tidpunkt. Det strängare kravet avser endast en bostad som är stadigvarande. Därmed kommer kravet inte att gälla vid avlyssning av tillfälliga bostäder, såsom hotellrum, möteslokaler eller andra tillfälliga övernattningslokaler.

Enligt *tredje stycket* finns en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning till utlänningen i stället för en viss plats. Regleringen motsvarar det som enligt rättegångsbalken gäller när ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (27 kap. 20 e § tredje stycket rättegångsbalken och prop. 2022/23:126 s. 217 och 218). Den motsvarar även det som gäller enligt preventivlagen (4 b § preventivlagen och prop. 2023/24 s. 117 s. 179 och 180). Bestämmelsen är utformad som en undantagsregel och ett tillstånd får avse en person endast om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs genom hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats. Ett exempel på en sådan situation är att utlänningen för samtal som är intressanta för

att få information om de förhållanden som avses i 3 § samtidigt som han eller hon rör sig utomhus mellan olika platser.

På samma sätt som i en förundersökning finns det inget hinder mot att vid samma tillfälle meddela tillstånd till hemlig rumsavlyssning som avser såväl en viss plats som en viss person, om det finns förutsättningar för det. Det kan t.ex. handla om att tillstånd till hemlig rumsavlyssning beviljas avseende dels en plats i form av personens bostad, dels den aktuella personen för att kunna avlyssna honom eller henne i rörelse utomhus.

Beslutet får verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig. Att avlyssningen riktas mot en viss plats innebär att ljud fångas upp från den platsen. Avlyssningen får riktas mot en stadigvarande bostad om utlänningen stadigvarande bor där. För att avlyssningen i annat fall ska få riktas mot en bostad krävs att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig där. De aktuella kraven har samma innebörd som i andra stycket. En skillnad i förhållande till andra stycket är dock att det inte krävs att vistelsen är regelbunden. En annan skillnad är att kraven ska beaktas vid verkställigheten och inte vid tillståndsprövningen.

Av sista meningen framgår att de tekniska hjälpmedel som används vid verkställigheten av ett tillstånd som avser en person aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Med detta avses samma slags intrångsskyddade platser som i 6 § andra stycket, se kommentaren till den paragrafen. Om inte något annat följer av de villkor som gäller för tillståndet och det bedöms proportionerligt är det dock tillåtet att rikta avlyssningen mot en intrångsskyddad plats. Det är alltså tillåtet att med en avlyssningsutrustning som placeras på en allmän plats avlyssna det som sker på en intrångsskyddad plats, t.ex. en inhägnad tomt eller bostad. I 27 kap. 22 a § andra stycket rättegångsbalken finns dock ytterligare bestämmelser om begränsningar vid verkställigheten som avser särskilt skyddade platser (prop. 2022/23:126 s. 220 och 221).

Enligt *fjärde stycket* tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. När ett tillstånd meddelas med stöd av tredje stycket är det enligt 27 kap. 21 § sjätte stycket rättegångsbalken obligatoriskt att ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (prop. 2022/23:126 s. 219). I ärenden

enligt rättegångsbalken eller preventivlagen är åklagaren skyldig att föreslå sådana villkor. Till följd av att det i ärenden enligt denna lag är Säkerhetspolisen och inte åklagaren som ansöker om tillstånd till hemliga tvångsmedel anges därför i stället att villkor ska föreslås av Säkerhetspolisen.

8 §

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 f*ör 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.

I paragrafen anges Migrationsverkets möjlighet att besluta eller godkänna användningen av de tvångsmedel som finns i 2, 3 och 5–7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6 och 7.8.

Första stycket, som delas in i två punkter, ändras till följd av att förbud att lämna vistelseområdet blir ett självständigt tvångsmedel som kan beslutas även utan ett beslut om anmälningsskyldighet, se kommentaren till 2 §. Vidare görs, i *punkt 2*, ett tillägg till följd av införandet i 2 § av en möjlighet att förena ett förbud att lämna vistelseområdet med elektronisk övervakning, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Andra stycket motsvarar hittillsvarande första stycket andra meningen och reglerar förutsättningarna för att fatta ett beslut om anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet. Hänvisningen ändras till 2 § till följd av att förutsättningarna för användning av tvångsmedlen flyttas från 1 § till 2 §.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande andra stycket. Tillägget i punkt 1 innebär att Migrationsverket även kan godkänna att Säker-

hetspolisen beslutar om undersökning på annat ställe. I punkt 2 läggs hemlig rumsavlyssning till bland uppräkningen av de hemliga tvångsmedel som Migrationsverket kan godkänna att Säkerhetspolisen ansöker om tillstånd till. Se vidare om hemlig rumsavlyssning i kommentaren till 6 a §. I bestämmelsen görs vidare en ändring till följd av upphävandet av hittillsvarande tredje stycket, som tydliggör att Migrationsverket får besluta om godkännande.

Det hittillsvarande tredje stycket upphävs. Syftet är att förtydliga att Migrationsverkets prövning inte ska omfatta frågan om de närmare förutsättningarna för respektive tvångsmedel är uppfyllda.

9 §

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,

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.

I paragrafen anges regeringens möjlighet att besluta eller godkännande användningen av de tvångsmedel som finns i 2, 3 och 5–7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6 och 7.8.

Första stycket ändras till följd av att förbud att lämna vistelseområdet blir ett självständigt tvångsmedel som kan beslutas även utan ett beslut om anmälningsskyldighet, se kommentaren till 2 §. Vidare görs ett tillägg till följd av införandet i 2 § av en möjlighet att förena ett förbud att lämna vistelseområdet med elektronisk övervakning. *Punkt 3* motsvarar hittillsvarande punkt 2 med den skillnaden att det inte längre anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att godkännande ska ges. I likhet med upphävandet av hittillsvarande 8 § tredje stycket syftar ändringen till att förtydliga att prövningen inte ska omfatta frågan om de närmare förutsättningarna för respektive tvångsmedel är uppfyllda.

Andra stycket reglerar möjligheten att ålägga utlänningen förbud att lämna vistelseområdet och motsvarar delvis hittillsvarande första stycket första meningen. Hänvisningen ändras till 2 § till följd av att förutsättningarna för användning av tvångsmedlen flyttas från 1 § till 2 §.

Övriga ändringar är redaktionella.

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

10 §

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.

I paragrafen anges vem som beslutar om användning av vissa tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2.

Paragrafen ändras på så sätt att undersökning på annat ställe läggs till i uppräkningen av de tvångsmedel som Säkerhetspolisen får besluta om efter godkännande. Vidare anpassas paragrafhänvisningarna till ändringarna i 8 och 9 §§.

11 §

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.

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.

I paragrafen anges bl.a. vem som ansöker och beslutar om ett tillstånd till hemliga tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1 och 6.7.3.

Genom ändringen i *första stycket* det blir det möjligt för Säkerhetspolisen att efter godkännande ansöka om tillstånd till hemlig rumsavlyssning och för rätten att meddela ett sådant tillstånd.

Fjärde stycket är nytt och innehåller en upplysningsbestämmelse om att det i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om tillstånd till hemlig dataavläsning.

I övrigt anpassas paragrafhänvisningarna till ändringarna i 8 och 9 §§.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en möjlighet för befattningshavare vid Säkerhetspolisen att i vissa fall fatta beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Paragrafen är utformad med förslaget i SOU 2024:93 till 27 kap. 21 b § rättegångsbalken som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Genom paragrafen får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen i vissa brådskande fall fatta ett tillfälligt beslut om tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. En grundläggande förutsättning för att ett sådant beslut ska få fattas är att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 3 § att inhämta rättens tillstånd. Det innebär att paragrafen bara

får tillämpas i brådskande situationer där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas. Ett exempel är om det finns omständigheter som talar för att utlänningen har kontakter med misstänkta terrorister och utlänningen plötsligt byter telefon. Det tillfälliga tillståndet kan då vara nödvändigt för att Säkerhetspolisen ska kunna fortsätta tvångsmedelsanvändningen för att klarlägga om så är fallet. Kravet på att åtgärden ska vara brådskande innebär vidare att regleringen i första hand tar sikte på realtidsuppgifter. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa situationer kan vara mycket brådskande att inhämta även historiska uppgifter. Med särskilt utpekad befattningshavare avses en befattningshavare som leder och ansvarar för Säkerhetspolisens operativa användning av hemliga tvångsmedel och som genom ett särskilt delegationsbeslut har fått uppgiften att besluta i de nu aktuella frågorna (jfr SOU 2024:93 s. 733).

I *punkt 1* anges att ett tillstånd avseende samma tvångsmedel redan måste ha meddelats och fortfarande gäller. Det innebär att det bakomliggande domstolstillståndet måste ha getts med stöd av denna lag och samma tvångsmedel. Om det bakomliggande tillståndet avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan alltså inte ett tillfälligt tillstånd ges till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Det bör dock påpekas att ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation även ger rätt att vidta hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se 27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken. Domstolstillståndet ska gälla under hela tiden det tillfälliga tillståndet gäller.

Vidare måste det, enligt *punkt 2*, finnas synnerlig anledning att anta att utlänningen använder sig av ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det som anges i rättens tillstånd. Detta krav avspeglar det huvudsakliga syftet med möjligheten att meddela tillfälliga tillstånd, nämligen att Säkerhetspolisen inte ska förlora möjligheten att effektivt övervaka utlänningen om han eller hon byter t.ex. telefon. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas konkreta omständigheter som med avsevärd styrka pekar på att den misstänkte använder det aktuella telefonnumret et cetera Så kan exempelvis vara fallet om det genom spaning framkommer att den misstänkte använder en viss telefon för vilken det inte finns tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Enligt *punkt 3* får det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än som gäller enligt rättens tillstånd. Det innebär exempelvis att om domstolsbeslutet som ligger till grund för det tillfälliga tvångsmedelstillståndet omfattar något enstaka telefonnummer, får det tillfälliga tillståndet inte avse väsentligt fler. Det ska alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet av om det tillfälliga tillståndet avviker på ett väsentligt sätt (jfr SOU 2024:93 s. 734).

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.

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet efter att Säkerhetspolisen har beslutat om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 11 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Bestämmelsen har utformats med 27 kap. 21 a § rättegångsbalken som förebild, och är avsedd att tillämpas på motsvarande sätt.

Enligt *första stycket* ska den befattningshavare som fattat beslut om ett tillfälligt tillstånd enligt 11 a § snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till Stockholms tingsrätt. I likhet med vad som gäller vid provisoriska åklagarbeslut enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken innebär kravet att anmälan i princip ska göras så snart någon hos domstolen kan ta emot den. Vid tillfälliga beslut som meddelas under domstolens öppettider ska den därmed normalt göras i samband med att beslutet meddelas. I övriga fall blir huvudregeln att anmälan ska ske senast i samband med att domstolen åter öppnar (prop. 2013/14:237 s. 183). I anmälan ska befattningshavaren ange skälen för åtgärden. Rätten ska skyndsamt pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det inte finns sådana skäl, ska den upphäva beslutet.

I många fall lär det bli fråga om situationer där verkställighet pågår av det bakomliggande domstolsbeslutet när det tillfälliga tillståndet meddelas. Det ligger vidare i sakens natur att verkställighet av det tillfälliga tillståndet många gånger sker innan frågan kan prövas av rätten. Vad som då gäller regleras i *andra stycket*. Rätten ska enligt bestämmelsen i första meningen göra en bedömning av de förutsättningar som förelåg vid det tillfälliga beslutet. 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. Däremot är det alltid tillåtet att använda uppgifterna till fördel för någon. Om rätten skulle komma fram till att det visserligen saknades skäl för det tillfälliga tillståndet utifrån omständigheterna vid beslutstidpunkten men att förhållandena ändrats på ett sådant sätt att förutsättningar för tillstånd finns vid rättens prövning, hindrar inget att rätten meddelar tillstånd. I ett sådant fall finns det inget som hindrar att uppgifterna används till någons nackdel.

13 §

I ett beslut om anmälningsskyldighet 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*
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, andra *och tredje* styckena ska delges utlänningen.

I paragrafen anges det närmare innehållet i ett beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.5 och 7.8.13.

I *första stycket* görs en ändring för att återspegla att ett förbud att lämna vistelseområdet kan meddelas oberoende av anmälningsskyldighet. Det läggs också till en ny *punkt 3* där det anges att beslutet ska innehålla uppgift om förbudet att lämna vistelseområdet ska kontrolleras med elektronisk övervakning.

Andra stycket är nytt. I bestämmelserna föreskrivs vad ett beslut om elektronisk övervakning ska innehålla, utöver de uppgifter som följer av första stycket.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande andra stycket.

Fjärde stycket, som motsvarar hittillsvarande tredje stycket, ändras till följd av införandet i andra stycket. Även sådana beslut som avses där ska delges utlänningen.

Övriga ändringar är redaktionella.

19 §

Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, i fråga om ett beslut om anmälningsskyldighet eller 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 §.

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.

I paragrafen anges vilka ändringar som får göras i ett beslut om användning av tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.5.

I *första stycket punkt 2* stryks orden ”en sådan skyldighet tillsammans med” för att återspegla att ett förbud att lämna vistelseområdet kan meddelas oberoende av anmälningsskyldighet.

20 §

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 utlänningen. 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.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel, förutom postkontroll. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1.

Genom ändringen i *första stycket* omfattar paragrafens bestämmelser om granskning och förstöring även upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

22 §

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, 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.*

I paragrafen anges vem som får närmare undersöka och öppna handlingar som påträffas vid verkställighet av vissa tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2 och 6.10.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelserna om undersökning, öppnande och granskning omfattar även handlingar som påträffas vid undersökning på annat ställe.

I *andra stycket* införs ett krav på förstörande av en kopia som gjorts enligt 4 a § i de delar som kopian omfattas av förbud enligt 4 a § andra stycket.

23 §

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.

Paragrafen reglerar möjligheten att använda överskottsinformation från hemliga tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1.

Genom ändringen omfattar paragrafens bestämmelser om användning av överskottsinformation även uppgifter som kommit fram vid hemlig rumsavlyssning. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

25 §

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

I paragrafen regleras skyldigheten för Säkerhetspolisen eller rätten att upphäva ett beslut om hemliga tvångsmedel om det inte längre finns skäl för beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.1.

Genom ändringen omfattar paragrafens bestämmelser om skyldigheten att upphäva beslutet även ett beslut om hemlig rumsavlyssning. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

5 a kap. Frysning

Kapitlet är nytt och innehåller bestämmelser om frysning i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt denna lag. I flera avseenden är kapitlets bestämmelser utformade med bestämmelserna i lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild.

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.

I paragrafen, som är ny, anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

I *punkt 1* föreskrivs att lagen inte gäller de fysiska eller juridiska personer som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner. Bestämmelsen återspeglar principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt.

I *punkt 2* föreskrivs att lagen inte heller gäller de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller lagen (2025:327) om internationella sanktioner.

I konsekvens med att frysning enligt denna lag är subsidiär till andra frysningsåtgärder föreligger en skyldighet enligt 9 § att upphäva ett beslut om frysning enligt denna lag om det fattas ett beslut om frysningsåtgärder i sådan ordning som anges i punkt 1 eller 2, se vidare kommentaren till den paragrafen.

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.

I paragrafen, som är ny, anges hur beslut enligt lagen förhåller sig till beslut om straffprocessuella tvångsmedel. Paragrafen har utformats med 2 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 11.14.

Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut i brottmål om kvarstad och beslag samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) har företräde framför ett beslut enligt denna lag. Företrädet i förhållande till ett beslut enligt lagen gäller oavsett för vilket brott ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag har fattats och är oberoende av när beslutet har fattats. Företrädet innebär också att egendom ska kunna förverkas utan att ett beslut enligt denna lag hindrar det.

I paragrafens *andra stycke* anges även att ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om det har meddelats inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Detsamma ska enligt vad som framgår av stycket gälla ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut, som har meddelats i en annan stat. Det rör sig här om beslut enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet av frysningsbeslut i vissa fall, lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande samt lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande och lagen (2021:709) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

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 §.

I paragrafen, som är ny, definieras vad som avses med det i kapitlet centrala begreppet ”frysning”. Paragrafen har utformats med 2 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Definitionen av frysning överensstämmer med vad som föreskrivs där. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Utformningen av paragrafen återspeglar frysningsbeslutets två sidor. Det innebär å ena sidan att den som äger eller kontrollerar egendom m.m. inte får förfoga över sina tillgångar. Å andra sidan innebär det ett förbud riktat till var och en mot att tillhandahålla tillgångar till dem som omfattas av ett frysningsbeslut.

Frysningsbegreppet omfattar olika tänkbara förfaranden med tillgångar. Med ”tillgångar” avses exempelvis

– kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, betalningsorder och andra betalningsinstrument,

– inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,

– börsnoterade eller onoterade värdepapper och skuldinstrument, t.ex. aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, optioner, förlagsbevis och derivatkontrakt,

– räntor, utdelningar eller annan inkomst från tillgångar eller annat värde som härrör från eller skapas genom tillgångar,

– krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden,

– remburser, fraktsedlar och pantförskrivningar,

– sådana dokument som utgör bevis på andelar i tillgångar eller andra finansiella resurser,

– fast egendom,

– fordon,

– lösöre, och

– immateriella rättigheter.

Frysning av tillgångar ska avse förbud mot att dels förfoga över, dels tillhandahålla tillgångar, bestående i att förhindra varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse, eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet aktieförvaltning. Inte heller i denna del är det fråga om någon uttömmande uppräkning, utan just om exempel.

Egendom som omfattas av ett sådant särskilt undantag som avses i 11 § undantas från förbudet.

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.

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3–11.5.

I paragrafen anges det övergripande syftet med ett frysningsbeslut. Syftet är att hindra att den vars tillgångar fryses använder dem för att själv begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen eller medverka till eller på annat sätt främja ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. För att frysning ska få beslutas krävs att beslutet behövs för att uppfylla något av dessa ändamål. Det som ska förhindras är terrorism eller allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Ett frysningsbeslut får alltså inte beslutas för att förhindra någon annan typ av brott. I tre punkter anges vem ett frysningsbeslut får riktas mot.

Enligt *punkt 1* får ett beslut om frysning för den som omfattas av ett beslut om utvisning enligt denna lag som inte har verkställts. Beslutet behöver inte ha fått laga kraft (jfr 5 kap. 1 § första stycket).

Enligt *punkt 2* får frysning även beslutas för den som 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 § denna lag (jfr 5 kap. 1 § andra stycket).

Slutligen får ett beslut om frysning, *enligt punkt 3*, meddelas för den som avses med en ansökan från Säkerhetspolisen om utvisning enligt 2 kap. 1 § och det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Kravet på att det kan antas att ett beslut kommer att meddelas ska tillämpas på samma sätt som enligt 3 kap. 1 § första stycket 1, se kommentaren till den bestämmelsen.

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.

Paragrafen, som är ny, behandlar det förbud mot att förfoga över tillgångar som ett beslut om frysning innebär och anger vilka tillgångar som omfattas av förbudet. Paragrafen har utformats med 5 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Förbudet omfattar inte bara egendom som tillhör den utlänning som beslutet avser, utan även tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till utlänningen, antingen genom ägande, kontroll eller avkastning av egendom. Med att en person direkt eller indirekt äger en juridisk person avses att personen innehar mer än 50 procent av rösterna i den juridiska personen eller har ett majoritetsintresse i denna, antingen själv eller via en annan juridisk person. Vid bedömningen av om en person direkt eller indirekt kontrollerar en juridisk person, antingen ensam eller enligt avtal med en annan delägare eller tredje man ska bl.a. följande beaktas.

– Att personen har rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i den juridiska personens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.

– Att personen enbart genom utövandet av sin rösträtt har utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons förvaltnings-, led-

nings eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande eller föregående räkenskapsår.

– Att personen till följd av ett avtal med andra delägare ensam kontrollerar en majoritet av rösträtterna i den juridiska personen.

– Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar.

– Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar utan att vara innehavare av den rätten, exempelvis genom ett bulvanföretag.

– Att personen har rätt att använda alla eller delar av den juridiska personens tillgångar.

– Att personen leder den juridiska personen inom ramen för en koncernstruktur där den juridiska personen omfattas av koncernredovisning.

– Att personen solidariskt delar den juridiska personens ekonomiska förpliktelser eller garanterar dessa.

– Att personen är den som de facto har fattat beslut i sådana frågor som för den juridiska personens del ankommer på styrelsen eller den verkställande direktören, och därmed i realiteten har utövat bestämmanderätten i den juridiska personen, oavsett sin formella roll.

Om något av kriterierna är uppfyllda ska personen anses kontrollera den juridiska personen, om inte motsatsen kan fastställas i det enskilda fallet (prop. 2022/23:137 s. 80).

Att någon agerar i stället för eller på uppdrag av en person innefattar t.ex. ett ombud eller en bulvan. Eftersom ett beslut om frysning innebär en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över sina tillgångar måste intrånget balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. När det gäller uppdragstagare bör faktorer som om uppdraget har samband med den misstänkta brottsligheten och uppdragets omfattning vägas in i den bedömningen. Det är dock viktigt att ha syftet med frysningen i åtanke.

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

Paragrafen, som är ny, behandlar det förbud mot att förfoga över tillgångar som ett beslut om frysning innebär. Paragrafen har utformats med 6 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

I paragrafen anges att förbudet gäller för 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.

Av bestämmelserna paragrafen, som är ny, framgår vem som kan meddela ett beslut om frysning, när det börjar gälla och hur det ska kommuniceras. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

I *första stycket* anges att det är Säkerhetspolisen som fattar beslut om frysning.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om frysning ska gälla omedelbart och att Säkerhetspolisen snarast möjligt ska kungöra beslutet i Post- och inrikes tidningar och delge 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 §§.

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som ska ingå i ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.3.

Det som enligt *första stycket* alltid ska anges är vem beslutet rör, om prövningen utmynnar i ett beslut om frysning eller inte och skälen för Säkerhetspolisens beslut. Om frysning meddelas ska det av beslutet också framgå vad beslutet innebär, dvs. att personen i fråga inte längre får förfoga över sina tillgångar och att andra personer för-

bjuds att tillhandahålla personen tillgångar och andra ekonomiska resurser. Det ska även framgå när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

I *andra stycket* anges att det av ett beslut om frysning ska framgå att beslut om frysning ska det också framgå att det finns en möjlighet att begära undantag från förbudet. Möjligheten till undantag regleras i 11 §. Av Säkerhetspolisens beslut ska det också framgå och att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol och vad som i så fall gäller. Rätten att överklaga regleras i 7 kap. 9 a och b §§. Där framgår vilken domstol som ska pröva överklagandet och hur överklagandet ska göras.

Det framgår av 6 kap. 10 § att beslutet ska vara skriftligt och att bestämmelserna i 32 § förvaltningslagen (2017:900) om motivering av beslut ska tillämpas på Säkerhetspolisens och Polismyndighetens verksamhet enligt denna lag.

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.

I paragrafen, som är ny, anges när ett frysningsbeslut ska upphävas. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.4.

I *första stycket* föreskrivs att ett beslut om frysning omedelbart ska hävas om det inte längre finns skäl för det. Det ankommer på Säkerhetspolisen att fortlöpande överväga om det finns skäl för frysning. Ett exempel på när det inte längre finns skäl för beslutet är att avlägsnandebeslutet mot utlänningen verkställs eller att avlägsnandebeslutet upphävs. Ett beslut om frysning tar sikte på samtliga tillgångar som tillhör den utlänning som är föremål för beslutet, men också på bl.a. tillgångar som tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av en sådan person. Eventuella

förändringar av ägarförhållandena eller kontrollen av bolag avseende den person som är föremål för beslutet får uppenbarligen betydelse för beslutets räckvidd, men utgör inte skäl för hävning (jfr prop. 2022/23:137 s. 85). Det framgår även att beslutet ska hävas om utvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts.

Enligt *andra stycket* ska ett beslut hävas om den beslutet avser blir föremål för frysning i annan ordning. I *punkt 1* regleras fallet att utlänningen blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. Bestämmelsen återspeglar principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt. I *punkt 2* regleras frysning enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller lagen (2025:327) om internationella sanktioner. Bestämmelsen ger uttryck för att frysning enligt denna lag är subsidiär till andra frysningsbeslut.

Som framgår av *tredje stycket* ska ett beslut om hävning snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser. Beslutet gäller även om det inte har kungjorts eller delgivits.

Omprövning av beslut

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

Paragrafen, som är ny, reglerar de situationer då Säkerhetspolisen särskilt ska ompröva ett beslut om frysning. Om Säkerhetspolisen vid en sådan omprövning konstaterar att det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning, ska beslutet omedelbart hävas enligt 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.4.

Enligt bestämmelsen ska en omprövning alltid göras med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet. Säkerhetspolisens omprövning omfattar en kontroll av om det fortfarande finns skäl för frysning. Om omprövningen resulterar i ett beslut att inte häva frysningsbeslutet får detta, precis som ett ursprungligt beslut om frysning, överklagas till Stockholms tingsrätt enligt 7 kap. 9 a §.

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 §.

I paragrafen, som är ny, regleras utrymmet att medge undantag från ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 11.10. Paragrafen har utformats med 14 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild.

Av *första stycket* framgår att undantag får medges, på begäran av den som beslutet avser, om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader. Undantag kan endast aktualiseras i syfte att tillgodose grundläggande behov avseende en fysisk person eller dennes familjemedlemmar, inbegripet bl.a. användning för betalning av livsmedel, läkemedel, hyra, ränta, amortering eller liknande kostnader avseende familjens bostad samt arvoden och avgifter för läkarvård av familjen. Undantag får också beviljas för t.ex. betalning av skatter, obligatoriska försäkringspremier, avgifter för allmännyttiga tjänster som gas, vatten, el och telekommunikation eller kontoavgifter till finansinstitut. Motsatsvis avses med extraordinära kostnader andra kostnader än sådana som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande behov. Det ska vara kostnader för vilka det ändå är rimligt att medge undantag från frysning. En skälighetsbedömning måste göras i varje enskilt fall, där det bl.a. ska göras en avvägning mellan den enskildes behov, ändamålet med kostnaden och syftet med frysningen.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 4 §.

6 kap.

6 §

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,

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.

Paragrafen reglerar rätten till offentligt biträde. Övervägandena finns i avsnitt 7.10 och 11.9.3.

Tilläggen i *första stycket punkt 3* innebär att det i ärenden om verkställighet som utgångspunkt ska förordnas offentligt biträde i två ytterligare fall. Det ena fallet, som anges i den nya *punkt c*, är mål och ärenden om uppsikt och den som åtgärden gäller inte har fyllt 18 år. Det andra fallet, som anges i den nya *punkt d*, är mål och ärenden där frågan gäller uppsikt med elektronisk övervakning. Angående elektronisk övervakning, se vidare i kommentaren till 4 kap. 2, 6, 11 och 15 §§.

Andra stycket är nytt. Genom införandet av andra stycket införs en rätt för utlänningen att som huvudregel få ett offentligt biträde vid ett överklagande av ett beslut om frysning enligt föreslagna 5 a kap. 4 §, se vidare kommentaren till den paragrafen. Biträdet förordnas av rätten. Bestämmelser om överklagande och behörig domstol finns i 7 kap. 9 a–c §§. Om utlänningen redan har ett offentligt biträde på grund av att utvisningsärendet inte är slutligt avgjort ingår även frysningsfrågan i biträdets uppdrag.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande andra stycket.

8 §

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 *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.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förordnande av offentligt biträde och substitution. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

I *tredje stycket* görs en ändring som innebär att substitution blir tillåten, under förutsättning att den behöriga myndigheten har gett tillstånd till det. Om ärendet är hos regeringen ska det enligt *andra meningen* vara Regeringskansliet som lämnar tillstånd. I överklagade ärenden om frysning är det rätten som förordnar biträdet (se kommentaren till 6 § andra stycket) och som enligt *tredje meningen* lämnar tillstånd till substitution. Det föreskrivs vidare, i *fjärde meningen*, att särskilda skäl krävs för tillstånd. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör främst beaktas om ärendet är brådskande och inte bör avvakta att ombudets hinder har upphört. Det kan till exempel beaktas om den enskilde skulle lida men om åtgärder i ärendet inte kan vidtas eller om det föreligger brådskande behov av beslut om tvångsmedel. Substitution förutsätter vidare att förhindret är tillfälligt. Om det offentliga biträdet är förhindrad att utföra uppdraget på längre sikt ska, liksom tidigare, ombudet entledigas. Vidare bör man i viss mån kunna beakta vilka kostnader en substitution skulle medföra.

Slutligen föreskrivs att ett beslut om substitution inte får överklagas.

7 kap.

1 §

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

Paragrafen reglerar överklagande av vissa av Migrationsverkets beslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Ändringen innebär att även Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass 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 genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till en viss tid.

Överklaganden prövas av Stockholms tingsrätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande av beslut om frysning enligt 5 a kap. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.1.

Enligt *första stycket* får beslut om frysning överklagas både av utlänningen själv och den som enligt 5 a kap. 5 § fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Den som träffas av förbudet mot att tillhandahålla tillgångar som följer av ett beslut om frysning, dvs. var och en, kan däremot inte överklaga beslutet. Som framgår av stycket får ett beslut om frysning överklagas utan begränsning i tiden.

Enligt *andra stycket* är Stockholms tingsrätt behörig att pröva överklaganden enligt paragrafen.

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.

I paragrafen, som är ny, anges hur den som vill överklaga ett frysningsbeslut ska göra samt vilka åtgärder Säkerhetspolisen ska vidta i samband med ett överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.1.

I bestämmelsen föreskrivs att överklagandet ska vara skriftligt och ställas till Stockholms tingsrätt. Vidare föreskrivs, genom en hänvisning till 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, vad ett överklagande ska innehålla. Det innebär följande.

Även om överklagandet ska vara ställt till tingsrätten ska det ges in till Säkerhetspolisen, vilket också anges i bestämmelsen. Eftersom ett överklagande enligt 9 a § inte är begränsat till viss tid behöver Säkerhetspolisen inte göra någon prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid. Säkerhetspolisen ska i stället, snarast möjligt, överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten. Till överklagandet ska Säkerhetspolisen foga ett eget yttrande där han eller hon anger sin inställning till klagandens yrkanden. Vid behov ska Säkerhetspolisen bifoga de ytterligare handlingar som kan behövas för rättens ställningstagande.

Om Säkerhetspolisen, efter att ha tagit del av överklagandet, finner att det inte längre finns skäl för frysning, ska han eller hon i stället häva frysningsbeslutet. Ett sådant beslut ska enligt 5 a kap. 9 § tredje stycket delges klaganden. Har frysningsbeslutet hävts faller behovet av domstolsprövning bort.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller närmare bestämmelser om förfarandet vid domstol vid överklagande av ett frysningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.2.

I *första stycket* markeras vikten av skyndsam handläggning i domstolsärenden om frysning, genom att det uttryckligen anges att tingsrätten ska avgöra ärendet snarast möjligt. Om det inte finns något synnerligt hinder mot det, ska ärendet avgöras inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Avsikten är inte att hela tidsfristen regelmässigt ska utnyttjas av domstolarna, vilket understryks genom formuleringen ”senast inom en vecka”. Finns det något synnerligt hinder får dock ärendet avgöras senare. Synnerligt hinder kan t.ex. vara att klaganden håller sig undan och att ärendet inte omedelbart kan avgöras i hans eller hennes utevaro, eller att rätten bedömer att underlaget för beslut behöver kompletteras. Vad som annars kan utgöra synnerligt hinder får utvecklas i rättstillämpningen.

Domstolen ska som huvudregel hålla sammanträde om någon part begär det. Kravet på sammanträde gäller dock inte oinskränkt. Om ett sammanträde är uppenbart obehövligt ska domstolen kunna avstå från att hålla sammanträde. Det kan vara fallet t.ex. om klaganden tidigare har överklagat Säkerhetspolisens beslut om frysning och det då har hållits sammanträde och något nytt inte anförs i överklagandet.

I *andra stycket* föreskrivs att bestämmelsen i 22 § första och andra stycket andra meningen lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) inte gäller och att 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.

I enlighet med vad som anges i *tredje stycket* kompletteras bestämmelserna i denna paragraf av det som i ärendelagen föreskrivs om rättens handläggning av överklaganden. Det innebär bl.a. att det faktum att en part uteblir från ett sammanträde inte i sig hindrar att domstolen håller sammanträdet. Uteblir den som har överklagat beslutet kan dock ärendet avskrivas (se 20 § ärendelagen). Om sammanträde ska hållas ska Säkerhetspolisen alltid kallas. Bestämmelsen i 18 § ärendelagen, om att en myndighet som är motpart inte alltid behöver kallas till ett sammanträde, gäller således inte i dessa ärenden.

16 §

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.

I paragrafen anges att vissa överklaganden ska handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Ändringen innebär att även avslag av en ansökan om främlingspass omfattas av paragrafens bestämmelser.

17 §

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.

I paragrafen behandlas möjligheten för regeringen att, under handläggningen av ett ärende om utvisning, upphäva Migrationsverkets utvisningsbeslut och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2 och 14.1.2.

I *första meningen* görs en ändring som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd inte längre omfattas av bestämmelsen. Ändringen görs till följd av ändringen i 2 kap. 9 §, se kommentaren till den paragrafen. Av motsvarande skäl stryks *andra* meningen, som hittills har hänvisat till 2 kap. 9 §. I första meningen görs vidare en ändring som innebär att ärenden som rör ansökan om främlingspass läggs till bland de ärenden som kan överlämnas till Migrationsverket för handläggning. Regeringen kan pröva utlänningens ansökan om främlingspass i samband med utvisningsfrågan men kan också välja att upphäva Migrationsverkets överklagade beslut och överlämna ärendet till verket för handläggning.

18 §

Om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* 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.

I paragrafen behandlas möjligheten för regeringen att, efter ett avslag på en ansökan om utvisning, överlämna vissa ärenden till Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Ändringen innebär att ärenden som rör ansökan om främlingspass läggs till i uppräkningen av ärenden som får överlämnas till regeringen.

22 §

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.

I paragrafen regleras möjligheten till nöjdförklaring av ett beslut om utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

Ändringen innebär att den utlänning som nöjdförklarar sig ska anses ha återtagit även en ansökan om främlingspass.

8 kap.

1 §

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 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).

I paragrafen finns en straffbestämmelse som gäller för en utvisad utlänning som påträffas i strid med gällande återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Ändringarna innebär att straffskalan skärps på så sätt att minimistraffet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Vidare höjs maximistraffet för ringa brott till fängelse i sex månader.

Det krävs inte längre särskild åtalsprövning för att väcka åtal vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud. Till följd av detta tas bestämmelsens hittills gällande andra stycke bort.

2 §

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.

För försök eller förberedelse till ett sådant brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen finns en straffbestämmelse som gäller för den som hjälper en utvisad utlänning som har återreseförbud att komma in i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att minimistraffet för brottet höjs till fängelse i sex månader.

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.

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.

Paragrafen är ny och innehåller straffbestämmelser om hindrande och försvårande av elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.12.

Den som ålagts ett förbud att lämna vistelseområdet med villkor om elektronisk övervakning är skyldig att se till att den elektroniska

övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (5 kap. 2 § andra stycket). Skyldigheten är straffsanktionerad. Enligt *första stycket* döms den 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, för brottet hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning. Straffet är fängelse i högst ett år. Utlänningen kan hindra övervakningen exempelvis genom att låta utrustningen bli helt urladdad eller förstöra den så att övervakningen inte fungerar. För att det ska vara fråga om försvårande av elektronisk övervakning krävs inte att den elektroniska övervakningen har upphört. Försvårandet kan 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.

Att hanteringen av den elektroniska utrustningen ska ha varit ägnad att försvåra övervakningen innebär att åklagaren inte behöver bevisa att hanteringen faktiskt har lett till att övervakningen har försvårats. Det är tillräckligt att omständigheterna är sådana att hanteringen typiskt sett leder till att övervakningen försvåras. Vid bedömningen av om gärningen har varit ägnad att försvåra övervakningen kan ledning sökas i de instruktioner som har lämnats i samband med beslutet. Att den övervakades hantering av den elektroniska utrustningen har föranlett ett larm till Polismyndigheten, exempelvis om låg batterinivå, innebär normalt sett att gärningen har varit ägnad att försvåra övervakningen. Denna omständighet utgör dock inte ett krav för att rekvisitet ska vara uppfyllt.

Enligt *andra stycket* är även gärningar som begås av grov oaktsamhet straffbara. I ett sådant fall börjar straffskalan vid böter och slutar vid 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.

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvaret för den som bryter mot ett beslut om frysning. Paragrafen har utformats med 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysningslagen) som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

Straffansvaret enligt *första stycket* omfattar alla som bryter mot ett beslut om frysning. Straffansvaret gäller alltså inte enbart den utlänning som beslutet avser. För straffansvar krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Straffet är fängelse i högst tre år. För att någon ska dömas för uppsåtligt brott krävs att uppsåtet täcker att det finns ett beslut om frysning och vad beslutet innebär. Varje förfogande över tillgångar som tillhör den som beslutet om frysning avser, eller som tillhör sådana personer som räknas upp i 5 §, är straffbart, så länge den beslutet berör inte har beviljats undantag enligt 11 § avseende förfogandet. Straffansvar träffar även den som olovligen tillhandahåller tillgångar till någon som är föremål för ett beslut om frysning, eller till sådana personer som räknas upp i 5 §. Om undantag har beviljats enligt 11 § är tillhandahållandet inte olovligt, så länge tillhandahållandet ryms inom beslutet om undantag.

Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt döms i stället till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt bör motsvarande omständigheter beaktas som när det är fråga om brott enligt 19 § lagen om frysning av tillgångar. I förarbetena till den angivna bestämmelsen anges följande (prop. 2022/23:137 s. 90). Vissa verksamhetsutövare, exempelvis på finansmarknaden omfattas av särskilda regelverk som bland annat syftar till att förhindra finansiering av terrorism. Av regelverken följer bland annat krav på verksamhetsutövarna att göra en bedömning av den risk för finansiering av terrorism som kan förknippas med en kundrelation och att det ska finnas dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende åtgärder för t.ex. kundkännedom och övervakning. Om en verksamhetsutövare, som tillgängliggör tillgångar i strid med ett beslut om frysning, i sin verksamhet helt har åsidosatt de krav som följer av dessa regelverk kan det bli fråga om ett sådant flagrant fall av omedveten oaktsamhet som kan bedömas som grov oaktsamhet. Detsamma kan vara fallet om tillgångar tillgängliggörs trots att verksamhetsutövaren

är medveten om att det kan finnas en risk för att det innebär en överträdelse, dvs. är medvetet oaktsam.

I *andra stycket* behandlas brott enligt första stycket som med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa. I sådana fall tillämpas en lindrigare straffskala, som börjar vid böter och där det strängaste straffet är fängelse i högst sex månader. Vid bedömningen av om brottet är ringa bör motsvarande omständigheter beaktas som när det är fråga om brott enligt 19 § frysningslagen och 7 § lagen (2025:327) om internationella sanktioner (sanktionslagen). Det innebär följande (jfr prop. 2024/25:126 s. 104 och 105).

En riktlinje för när gärningen ska bedömas som bör sättas till ungefär 10 000 kronor eller mindre, men kan komma att förskjutas av inflationen. Denna riktlinje måste emellertid tillämpas med urskillning. Även övriga omständigheter vid brottet ska beaktas vid bedömningen av om brottet är att anse som ringa. Samtidigt kan andra omständigheter vid brottet innebära att, även om värdet skulle vara förhållandevis lågt, brottet utgöra ett brott av normalgraden. Det kan exempelvis röra sig om situationer där gärningen har föregåtts av noggrann planering eller på annat sätt framstår som förslagen eller att övriga omständigheter vid brottet framstår som graverande på ett sådant sätt att gärningen är att bedöma som brott av normalgraden. Det är endast omständigheter som rör själva brottet som är relevanta att beakta. Det betyder exempelvis att vad som utspelats efter brottet saknar betydelse för brottets rubricering. Sådana omständigheter kan dock ha betydelse vid straffmätningen enligt t.ex. 29 kap. 5 § brottsbalken.

I *tredje stycket* föreskrivs att en gärning enligt denna paragraf i vissa fall inte utgör brott. Så är fallet om gärningen avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga rättigheter eller annat sådant stöd. Vid bedömningen av om en gärning inte ska anses utgöra brott bör motsvarande förutsättningar gälla som enligt 19 § frysningslagen respektive 6 § sanktionslagen. Det innebär följande (jfr prop. 2024/25:126 s. 103 och 104).

Med humanitärt bistånd avses åtgärder som har ett humanitärt syfte, t.ex. leverans eller underlättande av leverans av mat, tillhandahållande av medicinska förnödenheter och livsmedel till personer i behov av stöd, förflyttning av biståndsarbetare och tillhörande stöd eller evakuering av personer i behov av stöd. En sanktionsbelagd åt-

gärd som genomförs med ett annat syfte, t.ex. fred och stabilitet, omfattas därmed inte.

Verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov ska ha ett humanitärt syfte och ske i enlighet med principerna om opartiskhet, humanitet, neutralitet och oberoende. Ofta torde fråga vara om verksamhet som på olika sätt främjar eller bidrar till humanitärt bistånd.

Att vissa aktörer huvudsakligen genomför humanitära insatser, eller att bestämmelser i deras stadgar tyder på att de huvudsakligen genomför humanitära insatser, innebär inte att alla insatser som de genomför utgör humanitära insatser enligt internationell humanitär rätt.

Med annat sådant stöd avses åtgärder som inte direkt avser humanitärt bistånd eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov men som på ett motsvarande sätt syftar till att hindra att frysningsbeslutet på ett orimligt sätt slår mot den enskilde. Detta led utgör en säkerhetsventil för att de beslutet inte ska leda till resultat som framstår som stötande.

4 c §

För försök till brott enligt 4 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen, som har ny, har utformats med 20 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysningslagen) som förebild. Den innehåller bestämmelser om ansvar för försök till brott enligt 4 b §. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

Bestämmelsen innebär att försök till brott mot frysningsbestämmelserna är straffbelagt.

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.

Paragrafen, som är ny, har utformats med 21 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Den innehåller en särskild åtalsprövningsregel med avseende på ringa fall enligt 4 b § andra stycket och försök till sådant brott. Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

Av bestämmelsen följer att åtal får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt. Att åtal får väckas endast under denna förutsättning innebär en presumtion mot åtal. Presumtionen mot åtal är dock inte lika stark som i de fall där åtal får väckas endast om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Åtal kan vara motiverat från allmän synpunkt om gärningsmannen har begått upprepade gärningar eller satt en viss brottslig verksamhet i system men där var och en av gärningarna inte uppfyller förutsättningarna för att åtalas som brott av normalgraden. Det bör dock inte vara tillräckligt att upprepade gärningar avser egendomen av mycket ringa värde. Även den omständigheten att gärningsmannen i efterhand gjort rätt för sig kan innebära att åtal inte är motiverat från allmän synpunkt. Åtal kan vidare vara motiverat från allmän synpunkt om gärningen har föregåtts av noggrann planering eller på annat sätt framstår som förslagen eller att övriga omständigheter vid brottets begående framstår som graverande, trots att gärningen inte uppfyller förutsättningarna för att åtalas som brott av normalgraden.

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.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om från vem förverkande får ske. Paragrafen har utformats med 22 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 11.12.

Syftet med paragrafen är att förverkande ska kunna ske även hos annan än den krets som anges i bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken, dvs. oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som medverkar till brott enligt lagen (jfr prop. 2023/24:144 s. 164). Bestämmelsen har företräde framför reglerna i 36 kap. brottsbalken när det gäller att bedöma från vem förverkande kan ske (se 36 kap. 2 § brottsbalken och samma prop. s. 415).

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av advokaten Alparslan Tügel

Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Upprinnelsen till LSU var att Säkerhetspolisen hade framfört behov av en effektivare lagstiftning mot individer som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot. Därför beslutade regeringen att en utredare skulle göra en översyn av den då gällande lagen, i syfte att åstadkomma en mer effektiv och långsiktigt hållbar lagstiftning (dir 2018:89). Resultatet av översynen blev en helt ny lag, LSU, som ger Säkerhetspolisen betydligt mer effektiva verktyg mot individer som de anser vara ett allvarligt säkerhetshot. Exempelvis är LSU:s tillämpningsområde avsevärt vidare jämfört med dess föregångare. Dessutom fick Säkerhetspolisen tillgång till fler och mer ingripande kontrollåtgärder och tvångsmedel. I sammanhanget kan noteras att Säkerhetspolisen ställde sig bakom förslagen i betänkandet (SOU 2020:16), och att de i sitt remissyttrande inte framförde några synpunkter på den föreslagna lagens effektivitet eller ändamålsenlighet.

Den 23 maj 2024, knappt två år efter LSU hade trätt i kraft, beslutade regeringen det kommittédirektiv som legat till grund för denna utrednings arbete (dir. 2024:49). Av direktiven framgår att regelverket mot s.k. kvalificerade säkerhetshot ska ses över på nytt, återigen i syfte att stärka lagens effektivitet. Till skillnad från tidigare finns det inte något i direktiven som talar för att översynen grundar sig på ett av Säkerhetspolisen eller av annan myndighet konstaterat behov. Som skäl för översynen pekar regeringen i stället på att det allmänna säkerhetsläget försämrats sedan LSU trädde i kraft. Det anges emellertid inte några konkreta skäl till stöd för att den nu gällande relativt nya lagstiftningen inte skulle vara ändamålsenligt utformad för att möta denna situation. Det bör även framhållas att Säkerhetspolisen den

23 maj i år beslutade att sänka terrorhotnivån från fyra till tre på en femgradig skala, dvs. till samma nivå som gällde när LSU trädde i kraft.

Utredningen har varit hårt styrd av direktiven. Det har i flera delar ålegat utredningen att oavsett vårt eget ställningstagande i en sakfråga föreslå de ändringar som regeringen vill genomföra, av vilka en klar majoritet har mycket negativ inverkan på enskildas fri- och rättigheter. Det är upp till regeringen att bestämma hur ett direktiv ska utformas. Det måste dock framhållas att den valda metoden är negativ ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den leder nämligen till att centrala frågeställningar såsom behovet och proportionaliteten av ny lagstiftning får ge vika till förmån för frågor som rör hur den önskade lagstiftningen ska utformas. Som en konsekvens av detta begränsas även möjligheten för experter och övriga inblandade att bidra med sin erfarenhet och sitt kunnande.

LSU utgör en unik lagstiftning i det svenska rättssystemet. De rättssäkerhetsgarantier som i princip kringgärdar all annan lagstiftning som kan leda till betungande beslut för enskilda existerar inte i utvisningsärenden som handläggs enligt LSU. Det låga beviskravet och den enskildes informationsunderskott, i förening med den i praxis etablerade ordningen som innebär att Säkerhetspolisens uppgifter om den enskilde tas för goda trots att inte ens domstolarna får ta del av den underliggande bevisningen, medför sammantaget att den enskilde helt saknar möjlighet att freda sig mot felaktiga anklagelser. Det förhållandet att det saknas exempel på fall där Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen eller regeringen avslagit en ansökan om utvisning enligt LSU talar i detta hänseende sitt tydliga språk. Risken för materiellt felaktiga beslut, dvs. för att individer på felaktiga grunder antingen utvisas eller får kvarbli i Sverige under mycket strikta kontroll- och tvångsåtgärder, är alltså överhängande när ett mål prövas enligt LSU.

De ändringar av LSU som utredningen föreslår, eller i princip är ålagd att föreslå, medför för det första att ännu fler individer, s.k. indirekta säkerhetshot, kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde och därmed riskera att drabbas av den rättsosäkerhet som präglar dessa mål. Därutöver innebär förslagen att de åtgärder som kan riktas mot individer som är föremål för lagen utökas och skärps på nytt. Exempelvis föreslår utredningen att det ska vara möjligt att övervaka de berörda individerna genom elektronisk övervakning och att de lagstadgade tidsgränserna för förvar ska slopas. Detta trots

att det inte framkommit något konkret som talar för att det nuvarande regelverket inte skulle vara tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt. Det finns i sammanhanget skäl att påminna om att LSU är avsedd att tillämpas mot individer mot vilka utredningen inte ens är tillräcklig för att inleda en förundersökning. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är detta helt oacceptabelt. Mot denna bakgrund kan jag inte ställa mig bakom majoriteten av de förslag som utredningen lämnar avseende LSU.

Enligt direktiven har det även ålegat utredningen att lämna förslag som innebär att en utlänning som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska kunna utvisas, oaktat att personen inte har dömts för brott. Det har dessutom ålegat utredningen att föreslå hur sådana utlänningar ska kunna bli föremål för kontroll- och tvångsåtgärder motsvarande de som finns i LSU. På grundval av detta har utredningen föreslagit att det i utlänningslagen ska införas en ny ärendekategori, *polisiära utlänningsärenden*, 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 kan förorda utvisning m.m. Såsom framhålls i betänkandet innebär förslaget att Polismyndigheten får betydligt större möjlighet att verka för att sådana personer fråntas rätten att vistas i Sverige.

Den föreslagna ordningen innebär i praktiken att Polismyndigheten i vissa fall kommer ha möjlighet att använda sig av ett till straffprocessen parallellt system för att beivra brott. I ett polisiärt utlänningsärende kommer den enskildes rättssäkerhetsgarantier dock inte att vara i närheten av så starka som de som en misstänkt eller tilltalad har i ett brottmål. Detta särskilt om handläggningen och prövningen av ärendena utformas med LSU som förebild. Den föreslagna ordningen kommer under alla omständigheter att ha en mycket negativ effekt för enskildas rättssäkerhet. Jag kan därför inte ställa mig bakom förslaget.

Kommittédirektiv 2024:49

Stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Syftet är att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet 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 utredaren ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas.

Utredaren ska, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet, bland annat

- ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas och föreslå längre förvarstider,
- 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 utlänningar även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska vidare, när det gäller de utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk, bland annat

- lämna förslag som innebär att en sådan utlänning under vissa förutsättningar ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska 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.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

Uppdraget att stärka skyddet mot de utlänningar som kan utgöra kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet

Dagens reglering av kvalificerade säkerhetsärenden

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningar finns i utlänningslagen (2005:716). 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, så kallade säkerhetsärenden, ska hanteras. Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång, till exempel att en utlänning ska avvisas eller utvisas (1 kap. 7 § utlänningslagen).

Beträffande sådana utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges 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. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar. En utlänning får utvisas ur Sverige med stöd av LSU 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 terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU).

Utlänningar som kan uppfylla rekvisiten för befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen är främst sådana som har begått terroristbrott i någon form eller har ertappats med planer på terroristbrottslighet. 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 (prop. 2021/22:131 s. 77 f.).

En ansökan om utvisning med stöd av LSU görs av Säkerhetspolisen. Ansökan ges in till Migrationsverket, som beslutar i frågan. Migrationsverkets beslut kan i sin tur överklagas till regeringen. 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. 1–3 a §§ 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 omhänderta 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.

Det försämrade säkerhetsläget gör att regleringen behöver ses över

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 LSU. En sådan översyn 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).

Utökade möjligheter till förvar

Frågor om förvar av utlänningar regleras i 3 kap. LSU. En förutsättning för att ta en utlänning i förvar är att det finns ett beslut om utvisning enligt lagen (verkställighetsförvar) eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas (sannolikhetsförvar). Dessutom krävs att 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 att utlänningens identitet är oklar. En utlänning som inte har fyllt 18 år får tas i förvar endast om det finns en betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet.

Enligt den nuvarande regleringen ska förvar som utgångspunkt pågå under så kort tid som möjligt. En utlänning som har fyllt 18 år får inte hållas i verkställighetsförvar i längre tid än ett år. Tiden får dock förlängas med ytterligare två år, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller att det tar tid att få fram nödvändiga handlingar. Även andra väsentliga skäl som hänför sig till verkställigheten ska få läggas till grund för en längre förvarstid. 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.

Det frihetsberövande som ett beslut om förvar innebär utgör en ingripande åtgärd för den enskilde. En ändamålsenligt utformad migrationsprocess förutsätter emellertid 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 är alltså ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. 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. För att säkerställa att verkställighet av utvisningsbeslut kan genomföras i så många fall som möjligt bör reglerna om förvarstider enligt LSU ses över. Utgångspunkten bör vara att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställs.

Det finns också skäl att överväga om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas. Till exempel har riksdagen i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att återkomma med ett förslag som innebär att brott mot en anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för att ta en utlänning i förvar med stöd av LSU (bet. 2021/22:JuU30 punkt 4, rskr. 2021/22:323). För att säkerställa att en utlänning som har meddelats anmälningsskyldighet följer beslutet bör en sådan ändring av bestämmelserna om förvar övervägas. Det behöver analyseras hur en sådan ändring skulle förhålla sig till

bestämmelsen om straffansvar för brott mot anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 3 § LSU.

Utredaren ska därför

- 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,
- 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.

Reglerna om uppsikt bör ses över

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, skyldig att på vissa tider anmäla sig till Polismyndigheten eller skyldig att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar (4 kap. LSU). Vid ett beslut om uppsikt saknas det möjlighet att använda elektronisk övervakning.

Regeringen har i kommittédirektiven Moderna och ändamålsenliga regler för förvar (dir. 2023:119) gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Det uppdraget tar sikte på utlänningar som har fått ett beslut om utvisning med stöd av utlänningslagens bestämmelser.

Möjligheten till elektronisk övervakning av utlänningar som utgör säkerhetshot har utretts tidigare (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 förslag tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt. Det finns 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.

Utredaren ska därför

- 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 ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna att använda tvångsmedel bör utökas

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste Säkerhetspolisen ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. Det finns därför skäl att analysera hur möjligheterna att använda tvångsmedel enligt LSU kan utökas.

Enligt 5 kap. 1 § 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. 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 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. De grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU bör mot denna bakgrund ses över.

Även frågan om vilka tvångsmedel som ska kunna användas när det gäller utlänningar som utgör säkerhetshot bör analyseras. Utredaren bör särskilt överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av utlänningar som utgör säkerhetshot. Till exempel är det i dag möjligt att förbjuda en sådan utlänning att lämna ett vistelseområde, men det kan även vara lämpligt att införa en möjlighet att förbjuda en person som omfattas av LSU att vistas på vissa

platser. Det bör även utredas om en utlänning 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. Utredaren bör analysera jämförbara länders åtgärder för att utöva kontroll över utlänningar som utgör säkerhetshot och överväga om dessa är lämpliga att införa i svensk rätt.

En annan fråga som behöver analyseras är användning av hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år. Av Säkerhetspolisens årsbok 2022/2023 framgår att det finns en allvarlig problematik med radikalisering av unga personer och att våldsbejakande extremister ofta själva är unga. Regeringen har i kommittédirektiven Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga (dir. 2023:102) konstaterat att rättsläget får anses som oklart när det gäller möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år. I kommittédirektiven uttalas att tillgång till information i ett tidigt skede kan vara avgörande för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra skjutningar och annan allvarlig brottslighet och att frågan därför bör ses över. Motsvarande frågeställning är aktuell även när det gäller hemliga tvångsmedel enligt LSU. Möjligheten att använda sådana tvångsmedel mot personer under 15 år bör därför analyseras.

Ytterligare en fråga som bör ses över är 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. För att säkerställa att tvångsmedlet kan användas på ett verkningsfullt sätt bör en förlängning av tidsfristen föreslås.

Det finns skäl att överväga ändringar även vid sidan av de frågor som nu har nämnts. Utredaren ska därför analysera reglerna om tvångsmedel och lämna de förslag som är nödvändiga för att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- 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.

Det finns i sammanhanget skäl att beakta de förslag om utökad användning av tvångsmedel som har lämnats i betänkandena Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50) och Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60).

Det bör övervägas om ärenden om främlingspass i vissa fall ska handläggas enligt LSU

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring ska som huvudregel få ett främlingspass om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Ärenden om främlingspass handläggs enligt utlänningslagen.

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning. Utgångspunkten är alltså att

när ett ärende enligt LSU har aktualiserats ska den fortsatta handläggningen av frågor som rör utlänningens rätt att vistas i Sverige i sin helhet handläggas enligt den lagen. Ärenden om främlingspass kan emellertid enligt den nu gällande lagstiftningen inte handläggas enligt LSU.

I propositionen Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (prop. 2023/24:36) föreslås att ärenden om främlingspass ska kunna utgöra säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och att främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl. I propositionen föreslås också att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol även om frågan om främlingspass inte har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare föreslås att även beslut om återkallelse av ett främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol.

Det kan förekomma att en utlänning som är föremål för åtgärder enligt LSU ansöker om främlingspass eller att fråga uppkommer om att återkalla utlänningens främlingspass enligt de föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen. För att undvika att frågor om främlingspass prövas enligt ett annat förfarande och av annan överklagandeinstans än frågor om utvisning bör det övervägas om ärenden om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU, på motsvarande sätt som redan gäller i fråga om till exempel resedokument.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ärenden om främlingspass bör handläggas enligt LSU i de fall där Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt LSU, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett offentligt biträde bör under vissa förutsättningar få sätta någon annan i sitt ställe

Ett offentligt biträde ska, om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, förordnas i vissa mål och ärenden enligt LSU. Kraven på offentliga biträden skärptes under 2022. De nya reglerna innebär bland annat att det blev förbjudet för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe (så kallad substitution). Detta moti-

verades med de säkerhetsaspekter som aktualiseras och de känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendena (prop. 2021/22:131 s. 193 f.).

Förbudet mot substitution innebär att ett offentligt biträde behöver entledigas och bytas ut även om ett förhinder att fullgöra uppdraget endast är tillfälligt, till exempel vid kortvarig sjukdom. Detta har visat sig vara ett större problem i den praktiska tillämpningen än vad som förutsågs vid förbudets införande. Det finns därför skäl att införa en möjlighet för offentliga biträden att under vissa tydligt avgränsade förutsättningar sätta någon annan i sitt ställe. Vid utformningen av en sådan regel behöver det beaktas att det i kvalificerade säkerhetsärenden förekommer uppgifter som är mycket känsliga.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett offentligt biträde under vissa förutsättningar ska få sätta någon annan i sitt ställe i mål och ärenden enligt LSU, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Lagens tillämpningsområde behöver ses över

Hot mot Sverige, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har under den senaste tiden förekommit från en mängd aktörer som reaktion på ageranden vid vissa demonstrationer i landet. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Säkerhetspolisen har bedömt att antalet sådana händelser i sig har ökat och framöver kan komma att öka attentatshotet mot Sverige och svenska intressen.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget finns det anledning att se över tillämpningsområdet för LSU för att säkerställa att regleringen kan skydda samhället mot individer som utgör kvalificerade säkerhetshot. Som framgår ovan kan LSU tillämpas såväl vid risk för terroristbrottslighet som i andra fall där en utlänning kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan emellertid förekomma situationer där en utlänning visserligen inte i sig utgör ett sådant hot, men där utlänningens agerande ändå har en allvarlig påverkan på säkerhetsläget i Sverige. Förarbetena till LSU innehåller inte några närmare överväganden om vilka krav som ska ställas för att en utlänning ska anses utgöra ett sådant allvarligt hot mot Sveriges

säkerhet som innebär att lagen är tillämplig. Det framgår visserligen att lagen bör kunna tillämpas även i fall där risken för terrorismrelaterade brott inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet (prop. 2021/22:131 s. 78). Samtidigt framgår det av 2 kap. 1 § LSU att en tillämpning av lagen förutsätter att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Det finns mot denna bakgrund skäl att analysera rättsläget när det gäller möjligheterna att tillämpa regleringen på en utlänning vars agerande mer indirekt kan ge upphov till ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Med utgångspunkt i en sådan analys ska utredaren ta ställning till om det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för regelverket. Vid dessa överväganden måste gränsdragningen mot säkerhetsärenden enligt utlänningslagen beaktas. Ärenden där säkerhetsaspekterna inte är lika framträdande bör även fortsättningsvis handläggas enligt utlänningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning enligt LSU med hänvisning till Sveriges säkerhet,
- ta ställning till om tillämpningsområdet för LSU bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan utvidgning med utgångspunkten att regelverket ska kunna tillämpas i fler situationer än i dag när det finns ett sådant behov med hänsyn till Sveriges säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att möjliggöra utvisning av utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk

Om en person som inte är svensk medborgare gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol, förutom att döma ut påföljd för brottet, under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige. De centrala bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. De mer kvalificerade säkerhetsärendena regleras i LSU. En utlänning som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas begå

terroristbrottslighet kan utvisas med stöd av LSU även om personen inte har dömts för brott.

De senaste åren har det grova och hänsynslösa våldet tagit sig alltmer skrämmande former och drabbar även enskilda medborgare. Den eskalerande utvecklingen när det gäller skjutningar och sprängningar saknar motstycke och påverkar stora delar av befolkningen, vilket i förlängningen hotar det fria och öppna samhället. Det är en oacceptabel utveckling och det krävs åtgärder på flera plan för att vända detta. Det går inte att bortse från det faktum att det finns vissa likheter mellan terrorism och denna grova brottslighet när det gäller viljan att injaga rädsla hos människor och likgiltigheten inför att oskyldiga drabbas. Personer som på ett kvalificerat sätt bidrar till sådan kriminalitet utgör därmed särskilt allvarliga hot mot samhället. Det gäller naturligtvis om de dömts för brott, men individer som rör sig och agerar i denna miljö kan utgöra hot, trots att de inte dömts för brott. Om en utlänning deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk bör det därför vara möjligt att i vissa fall utvisa personen, även utan att han eller hon har dömts för brott. En sådan möjlighet saknas i dag.

Som huvudregel ska det även i fortsättningen krävas en fällande dom för att kunna utvisa en utlänning på grund av att han eller hon har begått ett brott. För att en reglering som ger möjligheter att utvisa personer som inte har dömts för brott ska vara förutsebar och proportionerlig behöver tillämpningsområdet tydligt avgränsas på ett lämpligt sätt. Syftet är att regleringen ska omfatta de individer som utgör ett allvarligt hot mot samhället. Det kan till exempel handla om en person som aktivt deltar i den gängbaserade kriminaliteten. Det kan också handla om en person som rekryterar personer, finansierar eller på annat sätt understöder eller möjliggör sådan brottslighet. För att en så pass ingripande åtgärd som utvisning ska komma i fråga krävs det att deltagandet i eller samröret med kriminella nätverk är av ett mer kvalificerat slag. Detta bör omfatta personer som genom sitt eget agerande kan kopplas till kriminella nätverk. En närmare analys krävs av hur tillämpningsområdet lämpligen bör utformas och avgränsas.

Ett sätt för att åstadkomma en möjlighet att utvisa utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk är att utvidga LSU så att den lagen omfattar även dessa individer. Ärenden enligt LSU hanteras i dag emellertid av Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen arbetar med att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsbekämpande uppgifter omfattar bland annat brott mot Sveriges säkerhet eller terroristbrottslighet. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polismyndigheten övervakar den allmänna ordningen och säkerheten och ingriper när störningar har inträffat samt utreder och beivrar brott som hör under allmänt åtal. Det är angeläget att myndigheternas expertis och resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns skäl som talar för att de personer som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk snarare omfattas av Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag än av Säkerhetspolisens. Om tillämpningsområdet för LSU ska utvidgas, behöver det därmed analyseras hur ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen lämpligen bör se ut. Det behöver också analyseras om besluts- och överklagandeprocesserna i LSU är ändamålsenliga för dessa ärenden. Det behöver även beaktas att LSU har utformats utan att anpassas till den EU-rättsliga sekundärrätten (prop. 2021/22:131 s. 63–65).

Ett annat sätt för att åstadkomma en möjlighet att utvisa individer som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk är att föreslå en särskild reglering som tar sikte på just denna grupp. En sådan reglering skulle kunna utformas med utgångspunkt i LSU, men anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för dessa personer. Som anges ovan innehåller LSU, förutom vissa möjligheter att utvisa personer, även regler om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Dessa verktyg och befogenheter är relevanta när det kommer till möjligheterna att verkställa utvisningsbeslut och för att förebygga allvarlig brottslighet i de fall utvisningen tills vidare inte kan verkställas. Motsvarande regler bör gälla även för de utlänningar som utan att ha dömts för brott utvisas på grund av att de deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk. Utredaren får ta ställning till vilken lösning som bedöms vara lämpligast och mest ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att en utlänning som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk 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.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen. En redogörelse ska göras för konsekvenserna för enskildas fri- och rättigheter och, i den mån förslagen berör barn, för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska även 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.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningen Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158).

Utredaren ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra aktörer som kan vara berörda.

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid. Det kan till exempel handla om ytterligare åtgärder för att kontrollera eller minska handlingsutrymmet för de utlänningar som är föremål för åtgärder enligt LSU.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:78

Tilläggsdirektiv till utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (Ju 2024:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 maj 2024 kommittédirektiv om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (dir. 2024:49).

Utredaren får, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet, nu även i uppdrag att

- analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som komplement till de åtgärder som kan vidtas och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur en sådan ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 21 november 2025.

Frysning av tillgångar bör övervägas som kompletterande åtgärd

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Översynen görs mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget för Sverige och syftar till att säkerställa att skyddet

mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. Utredaren ska bland annat analysera de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel och lämna förslag på hur möjligheterna att använda tvångsmedel kan utökas, samt analysera och överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas.

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste myndigheterna ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. I dag finns möjlighet att besluta om frysning av tillgångar med stöd av lagen (2023:677) om frysning av tillgångar. Syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Ett beslut om frysning innebär huvudsakligen dels ett förbud för den enskilde att förfoga över sina tillgångar, dels ett förbud för andra att tillhandahålla den enskilde tillgångar. I det första fallet riktar sig åtgärden mot den enskilde och i det senare fallet riktar sig åtgärden mot var och en. Frysning kan efter beslut av åklagare bland annat meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). En förutsättning är att åtgärden behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag.

Det är angeläget att relevanta åtgärder övervägs för att stärka skyddet mot de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot. Frysning av tillgångar är en sådan åtgärd. Utredaren bör därför överväga om, och i sådana fall hur, frysning ska kunna vidtas mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot enligt LSU.

Vid utformningen av en eventuell reglering som möjliggör frysning mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot enligt LSU är det viktigt att beakta skillnaderna i regelverkens systematik; bl.a. hanteras ärenden enligt LSU av Säkerhetspolisen medan beslut enligt lagen om frysning av tillgångar fattas av åklagare. Det är också viktigt att myndigheternas expertis används på ett effektivt sätt. Hur ansvarsfördelningen bör se ut mellan Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, eller en annan myndighet, är därför en av frågorna som behöver analyseras om en reglering föreslås. En annan fråga är i vilket skede ett beslut om frysning blir mest effektivt.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som komplement till de åtgärder som kan vidtas mot 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.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 21 november 2025.

(Justitiedepartementet)

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 expertskattereglerna. 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 omhänderta 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. Ansvaret 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 välståndet. 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 välstånd. 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 arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [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 Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler 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 välstånd. [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 personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [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]

Ansvaret 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 läraryrkenas 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]