

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen

Betänkande av LSU-utredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:114

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

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

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

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

Utredningen har antagit namnet LSU-utredningen.

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

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

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

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

Stockholm i november 2025

Ingela Fridström

Johanna Kallifatides
Maria Heidenblad

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	47
1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	49
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	67
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	68
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	70
1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	72
1.7 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	73
1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	74
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	76
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.....	78
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.....	90
1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation	92

1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation	95
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	98
1.15	Förslag till förordning (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716)	132
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)	134
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.	135
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	136
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	139
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	140
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar	141
2	Uppdraget och vårt arbete	143
2.1	Uppdraget enligt dir. 2024:49.....	143
2.2	Uppdraget enligt dir. 2024:78	145
2.3	Vårt arbete.....	145
2.4	Vårt förhållningssätt till EU:s migrations- och asylpakt ...	146

3	Bakgrund.....	149
3.1	Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter.....	149
3.2	Ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	149
3.3	Den parlamentariska kontrollen	151
3.4	Tillämpningen av lagen om kontroll av vissa utlänningar ..	152
3.5	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	154
3.6	Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden.....	155
3.6.1	Regeringsformen	155
3.6.2	Europakonventionen.....	159
3.6.3	EU:s rättighetsstadga	170
3.6.4	Barnkonventionen	172
3.7	Närmare om proportionalitetsprincipen	177
4	Det förändrade säkerhetsläget.....	179
4.1	Ett allvarligt säkerhetsläge.....	179
4.2	Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet	180
4.3	En sänkt terrorhotnivå men fortfarande ett förhöjt hot	182
4.4	Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet	183
5	Utökade möjligheter till förvar.....	185
5.1	Uppdraget.....	185
5.2	Närmare om enskildas rättigheter avseende frihetsberövande.....	186
5.2.1	Regeringsformen	187
5.2.2	Europakonventionen.....	187
5.2.3	Barnkonventionen	190
5.3	Gällande rätt.....	190

5.3.1	Allmänna förutsättningar för bestämmelser om förvar i LSU.....	190
5.3.2	Förvar av vuxna	192
5.3.3	Förvar av barn.....	196
5.4	Överväganden i samband med införandet av LSU	198
5.4.1	Förvar av vuxna	198
5.4.2	Förvar av barn.....	199
5.5	Nuvarande och föreslagna förvarsregler enligt utlänningslagen	200
5.5.1	Allmänna förutsättningar för förvar och de olika förvarsgrunderna	200
5.5.2	Olika grunder samt tidsgränser för förvar i utlänningslagen.....	202
5.5.3	Förvar av brottsdömda	206
5.5.4	Förvar av barn.....	208
5.5.5	Förvar i säkerhetsärenden.....	210
5.5.6	SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.....	211
5.6	Principen om proportionalitet.....	214
5.6.1	Proportionalitetsprincipen i LSU	214
5.6.2	Proportionalitetsprincipens tillämpning vid tvångsmedelsanvändning	215
5.6.3	Proportionalitetsprincipens tillämpning vid frihetsberövande på grund av brott.....	216
5.7	Utökade förutsättningar för förvar	218
5.7.1	Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlännings.....	218
5.7.2	I övrigt oförändrade förutsättningar för förvar ..	222
5.8	Ändrade tidsgränser för förvar	224
5.8.1	Tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas bort.....	224
5.8.2	Tidsgränsen för förvar av barn ska förlängas.....	229
5.8.3	Tidsfrister för prövning av förvar av barn ska införas.....	232
5.9	Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning.....	234

5.10	Vilande beslut om uppsikt eller förvar i LSU	236
6	Utökade möjligheter att använda tvångsmedel	239
6.1	Uppdraget.....	239
6.2	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel.....	241
6.3	Regleringen om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden	242
6.3.1	Övergripande om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	242
6.3.2	Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde	243
6.3.3	Husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag	245
6.3.4	Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning	248
6.3.5	Hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken	249
6.3.6	Hemlig dataavläsning	251
6.3.7	Åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet.....	253
6.4	Förhållandet till regleringen om preventiva tvångsmedel ..	254
6.5	Kartläggning av tvångsmedelsregleringen i några jämförbara länder	258
6.5.1	Danmark	258
6.5.2	Norge	260
6.5.3	Finland	262
6.6	Utökade förutsättningar att använda tvångsmedel	266
6.6.1	Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ärendets olika faser	266
6.6.2	Avgränsningar och utgångspunkter för övervägandena.....	269
6.6.3	Kartläggande tvångsmedel ska få användas efter ett avlägsnandebeslut	271
6.6.4	Tvångsmedel före beslut om utvisning	277

6.6.5	Husrannsakan bör i vissa fall vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar.....	281
6.6.6	Regleringen om Migrationsverkets och regeringens godkännande bör ändras	283
6.7	Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	287
6.7.1	Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter	287
6.7.2	Undersökning på annat ställe	302
6.7.3	Vissa ändringar och förtydliganden i lagen om hemlig dataavläsning.....	305
6.7.4	Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas.....	307
6.8	En möjlighet att knyta hemliga tvångsmedel till utlänningen i stället för en viss plats	310
6.8.1	Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter	310
6.8.2	Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning.....	323
6.9	Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning	328
6.10	Verkställighetsåtgärder i LSU	335
6.10.1	Utgångspunkter	335
6.10.2	Utökade regler om kopiering	337
6.10.3	Åtgärder för biometrisk autentisering.....	343
6.10.4	Utökade möjligheter till kroppsvisitation	347
6.11	Användning av tvångsmedel mot underåriga.....	350
6.12	Regleringen tidsbegränsas inte	367

7	Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet.....	369
7.1	Uppdraget.....	369
7.2	Bestämmelserna om uppsikt	370
7.3	Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet	372
7.4	Skyddet för rörelsefriheten och den personliga integriteten	374
7.5	Reglerna om uppsikt och anmälningsskyldighet bör som utgångspunkt korrespondera	374
7.6	Överträdelser av anmälningsskyldighet som grund för förvar	376
7.7	Vissa hemliga tvångsmedel bör kunna användas för att lokalisera utlännningar som är ställda under uppsikt ...	381
7.8	Elektronisk övervakning av förbud att lämna ett vistelseområde	384
7.8.1	Nuvarande användning av elektronisk övervakning.....	384
7.8.2	Framlagda förslag om elektronisk övervakning...	393
7.8.3	Tidigare överväganden om elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden.....	397
7.8.4	Elektroniska hjälpmedel för rapportering och övervakning inom migrationsområdet i vissa andra länder	400
7.8.5	Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning.....	401
7.8.6	Bestämmelserna ska tas in i LSU och inte vara tidsbegränsade.....	408
7.8.7	Elektronisk övervakning ska få användas om det behövs för att kontrollera att förbudet följs.....	409
7.8.8	Elektronisk övervakning av underåriga personer	410
7.8.9	Begränsning av övervakningen.....	411

7.8.10	Beslutet och behörig myndighet	415
7.8.11	Beslutets varaktighet och giltighet	417
7.8.12	Utlänningen ska vara skyldig att medverka	420
7.8.13	Underrättelseskyldighet	423
7.8.14	Polismyndigheten ska ansvara för den elektroniska övervakningen	423
7.8.15	Säkerhetspolisen ska lämna de anvisningar till Polismyndigheten som behövs för verkställigheten	429
7.8.16	Personuppgiftsbehandling	432
7.8.17	Informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	437
7.9	Boendeskyldighet bör inte införas	438
7.10	Offentligt biträde	439
8	Handläggningen av vissa ärenden om främlingspass	441
8.1	Uppdraget	441
8.2	Bakgrund	442
8.3	Gällande rätt	443
8.3.1	Om främlingspass i utlänningslagstiftningen	443
8.3.2	Gemensam handläggning med LSU-ärenden	444
8.4	Våra överväganden	445
8.4.1	Vissa ärenden om främlingspass ska kunna handläggas enligt LSU	445
8.4.2	Överklagande frågor	446
8.4.3	Nöjdförklaring	448
9	Substitution av offentligt biträde	449
9.1	Uppdraget	449
9.2	Gällande rätt	449
9.3	Möjligheten till substitution i annan lagstiftning	450
9.3.1	Offentlig försvarare	450
9.3.2	Rättshjälpsbiträde	450
9.3.3	Målsägandebiträde	451

9.3.4	Offentligt biträde i utlänningslagen	451
9.4	Skärpta krav på offentliga biträden i samband med införandet av LSU	451
9.5	Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden.....	452
9.6	Substitution för offentligt biträde ska tillåtas om det finns särskilda skäl.....	453
10	Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot	457
10.1	Uppdraget.....	457
10.2	Bakgrund	458
10.3	De rättsliga förutsättningarna för utvisning av utlänningar som utgör säkerhetshot	460
10.3.1	Sveriges säkerhet.....	460
10.3.2	Regleringen i LSU	464
10.3.3	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen	470
10.4	Närmare om skyddet för vissa fri- och rättigheter	472
10.4.1	Yttrandefriheten	472
10.4.2	Mötes- och demonstrationsfriheten.....	475
10.4.3	Vad utgör en inskränkning av fri- och rättighetsskyddet?	476
10.5	Förslag av särskild betydelse för våra överväganden	481
10.5.1	SOU 2024:52 Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet.....	481
10.5.2	SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd	485
10.6	Analys av rättsläget	489
10.7	En tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot	492
10.8	Bestämmelserna om kontroll- och tvångsåtgärder bör inte ändras.....	495

11	Frysning i kvalificerade säkerhetsärenden.....	499
11.1	Uppdraget	499
11.2	Gällande rätt	500
11.3	Nya bestämmelser om frysning av tillgångar för personer i kvalificerade säkerhetsärenden.....	504
11.4	Bestämmelsernas placering	507
11.5	Förutsättningar för frysning.....	509
11.6	Frysningsbegreppet och förbudets omfattning.....	510
11.7	Val av beslutsmyndighet	512
11.8	Förfarandet hos beslutsmyndigheten.....	515
11.8.1	Meddelande av frysningsbeslut	515
11.8.2	Förvaltningslagens tillämplighet	516
11.8.3	Innehåll i beslutet om frysning	518
11.8.4	Upphävande och omprövning.....	519
11.9	Domstolsprövning.....	521
11.9.1	Överklagande och behörig domstol.....	521
11.9.2	Förfarandet i domstolen	523
11.9.3	Offentligt biträde	526
11.10	Undantag från beslut.....	527
11.11	Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning	528
11.12	Förverkande	529
11.13	Underrättelser.....	530
11.14	Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel	531
11.15	Övriga frågor om frysning	532

12	Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk	535
12.1	Uppdraget.....	535
12.2	Gällande rätt.....	538
12.3	Närmare om enskildas rättigheter	540
12.3.1	Utvisning.....	540
12.3.2	Utlänningars rättigheter.....	542
12.3.3	Tvångs- och kontrollåtgärder	543
12.4	Hot mot allmän ordning och säkerhet	543
12.4.1	Allmänt om begreppet	543
12.4.2	Omständigheter av betydelse för bedömningen av hot mot allmän ordning och säkerhet	545
12.4.3	Allmän ordning och säkerhet i utlänningsrätten.....	548
12.5	Organiserad brottslighet och kriminella nätverk.....	549
12.5.1	Vad avses med organiserad brottslighet och kriminella nätverk?	549
12.5.2	Barn och unga i kriminella nätverk.....	557
12.5.3	Den kriminella verksamheten och ekonomin.....	558
12.6	Åtgärder mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk	560
12.6.1	Straffrättsliga åtgärder.....	560
12.6.2	Processrättsliga åtgärder	562
12.6.3	Preventiva vistelseförbud	564
12.6.4	Säkerhetszoner.....	564
12.7	Förslag av särskild betydelse för våra överväganden	565
12.7.1	SOU 2024:55 En översyn av 23 kap. brottsbalken	565
12.7.2	Ds 2024:23 Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid verkställighetshinder	566
12.7.3	SOU 2025:2 Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter	567

12.7.4	SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.....	568
12.7.5	SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd.....	569
12.7.6	SOU 2025:54 Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott	571
12.7.7	SOU 2025:66 En straffreform.....	573
12.7.8	Kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28).....	574
12.8	Utgångspunkter för övervägandena	575
12.9	En särskild ärendekategori ska införas i utlänningslagen för aktuella utlännningar	578
12.10	Behovet av nya avvisnings-, utvisnings- eller återkallelseregler	589
12.11	Förfarandet hos Migrationsverket.....	595
12.11.1	Skyndsamhetskrav.....	595
12.11.2	Migrationsverkets omprövningsskyldighet	596
12.11.3	Informationsutbytet mellan Polismyndigheten och Migrationsverket	597
12.12	Domstolsprövningen.....	600
12.12.1	Överklagande	600
12.12.2	Ett polisiärt utlänningsärende ska prövas av migrationsdomstolen i Stockholm	602
12.12.3	Återförvisning	603
12.13	Sekretess och partsinsyn	604
12.14	Verkställighetsfrågor.....	607
12.14.1	Polismyndigheten ska vara verkställande myndighet.....	607
12.14.2	Utlänningslagens bestämmelser om verkställighet ska gälla i polisiära utlänningsärenden	609
12.15	Utökade kontrollmöjligheter i polisiära utlänningsärenden	610
12.15.1	Frågorna och vårt förhållningssätt till framlagda förslag	610

12.15.2	Förvar.....	611
12.15.3	Uppsikt	622
12.15.4	Övriga kontrollåtgärder som kan komma att tillämpas i polisiära utlänningsärenden	624
12.16	Tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden	626
12.16.1	Frågorna	626
12.16.2	Skäl som talar för och emot införande av tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden	627
12.16.3	Ett kapitel om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden tas in utlänningslagen	633
12.16.4	Grundläggande förutsättningar för tvångsmedelsanvändning.....	634
12.16.5	Närmare förutsättningar för tvångsmedelsanvändning.....	636
12.16.6	Tvångsmedlen	641
12.16.7	Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning	645
12.16.8	Kopiering	646
12.16.9	Ett platskrav ska gälla i fråga om hemlig kameraövervakning och motsvarande hemlig dataavläsning	647
12.16.10	Tillstånd till tvångsmedel	648
12.16.11	Innehållet i ett tillstånd till postkontroll	655
12.16.12	Upphävande av ett beslut om tvångsmedel.....	656
12.16.13	Biometrisk autentisering.....	656
12.16.14	Tvångsmedel mot utlänningar under 18 år	657
12.17	Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel.....	661
12.17.1	Granskning och förstöring av material från tvångsmedel.....	661
12.17.2	Användning av överskottsinformation	663
12.17.3	Tystnadsplikt för postkontroll	663
12.17.4	Kontroll av tillämpningen av de nya tvångsmedelsbestämmelserna.....	664
12.17.5	Underrättelse om att hemliga tvångsmedel har använts	666
12.17.6	Regleringen om tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden ska tidsbegränsas.....	671

12.18	Förslagets förenlighet med enskildas fri- och rättigheter	672
12.19	Behandling av biometriska underlag.....	676
13	Olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud enligt LSU.....	679
13.1	Straff vid brott mot återreseförbud.....	679
13.2	Skärpt straff för olovliga vistelser i strid mot ett återreseförbud enligt LSU.....	681
13.3	Skärpt straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att återvända till Sverige.....	685
14	Övriga frågor	687
14.1	Vissa frågor om förhållandet mellan LSU och utlänningslagen	687
14.1.1	Förhållandet till EU:s migrations- och asylpakt.....	687
14.1.2	Ramen och ordningen för prövningen i vissa fall.....	687
14.1.3	Hänvisning till vissa bestämmelser i utlänningslagen.....	692
14.1.4	Vissa frågor rörande dubbla inhibitionsbeslut	694
14.2	Behandling av biometriska underlag som tagits upp med stöd av LSU	696
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	701
15.1	Ikraftträdande.....	701
15.2	Övergångsbestämmelser	702
16	Konsekvenser	707
16.1	Krav på vad en konsekvensanalys ska innehålla.....	707
16.2	Delar av konsekvensanalysen som behandlats i övervägandena.....	709

16.3	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	709
16.3.1	Inledning	709
16.3.2	Förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.....	710
16.3.3	Förslagen om uppsikt och anmälningsskyldighet.....	711
16.3.4	Förslagen om förvar i kvalificerade säkerhetsärenden	718
16.3.5	Förslagen om frysning	721
16.3.6	Förslagen om skärpta straffskalor och avskaffad åtalsprövning	722
16.3.7	Förslagen om handläggningen av vissa ärenden om främlingspass	723
16.3.8	Förslagen om substitution	724
16.3.9	Förslagen om LSU:s tillämpningsområde.....	724
16.3.10	Förslagen om utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk	725
16.4	Konsekvenser för företagen	736
16.5	Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen.....	737
16.6	Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser	739
16.7	Konsekvenser för utlänningar och deras anhöriga.....	740
16.8	Förslagen medför inga andra konsekvenser	742
16.9	Uppföljning och utvärdering	743
17	Författningskommentar	745
17.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	745
17.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	746
17.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	781
17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	781

17.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	782
17.6	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045).....	783
17.7	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045).....	783
17.8	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	784
17.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	785
17.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	786
17.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	801
17.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation	803
17.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation	806
17.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	808

Särskilt yttrande..... 865

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:49.....	869
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:78.....	885

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Syftet har varit att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. Utredningen har, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, bl.a. haft i uppdrag att

- ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas och föreslå längre förvarstider,
- överväga om elektronisk övervakning bör vara möjligt vid uppsikt,
- föreslå utökade möjligheter att använda tvångsmedel,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet och lämna förslag som innebär ökade möjligheter att tillämpa LSU även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet,
- överväga vissa frågor om substitution av offentligt biträde och främlingspass, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

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

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

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

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

Utgångspunkter

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

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

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

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

Skärpta förvarsregler i kvalificerade säkerhetsärenden

Ändrat beviskrav för förvar

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

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

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

Tidsgränsen för förvar av vuxna avskaffas

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

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

Tidsgränsen för förvar av barn förlängs

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

Placering på särskild säkerhetsavdelning

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

Utökade möjligheter att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

Kartläggande tvångsmedel utan verkställighetshinder och i tidigare skede

I kvalificerade säkerhetsärenden finns det enligt LSU en möjlighet att använda både öppna och hemliga tvångsmedel i syfte att klarlägga kopplingar till terrorism eller risk för att utlänningen medverkar till eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, i betänkandet kallat för kartläggande tvångsmedel. Bestämmelser om hemlig dataavläsning i samma syfte finns i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

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

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

Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

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

En möjlighet att knyta vissa hemliga tvångsmedel till utlänningen i stället för en viss plats

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

En möjlighet till tillfälliga tillstånd i brådskande fall

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

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

Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

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

Verkställighetsåtgärder

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

Beslagsförbudsreglerna ges tydligare genomslag

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

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

Tvångsmedel mot underåriga

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

Ingen tidsbegränsning för den utökade regleringen

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

Övriga förslag om tvångsmedel

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

Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas

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

Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet i kvalificerade säkerhetsärenden

Elektronisk övervakning och andra skärpningar

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

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

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

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

Förbud att lämna ett vistelseområde kopplas loss från anmälningsskyldighet

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

Överträdelser av anmälningsskyldighet bör inte göras till en självständig förvarsgrund

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

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

Boendeskyldighet bör inte införas

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

Rätten till offentligt biträde utökas något

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

Frågor om främlingspass

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

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

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

Substitution av offentligt biträde

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

En tydligare möjlighet till utvisning av utlänningar som utgör indirekta säkerhetshot

En analys av rättsläget ger vid handen att den nuvarande utvisningsbestämmelsens ordalydelse inte kan sägas utesluta tillämpning av LSU på utlänningar som allvarligt påverkar säkerhetsläget utan att själva kunna knytas till säkerhetshotande handlingar. Den kan dock inte heller anses ge ett otvetydigt stöd för en sådan tillämpning. Utvisningsbestämmelsen i LSU bör därför förtydligas för att klargöra att även mer indirekta hot mot Sveriges säkerhet kan omfattas av tillämpningsområdet. Vi föreslår att en utlänning ska kunna utvisas enligt LSU om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet. Den ändrade lydelsen föranleder inte ändringar i bestämmelserna om kontroll- och tvångsåtgärder.

Frysning införs i kvalificerade säkerhetsärenden

Bestämmelser om frysning förs in i ett nytt kapitel i LSU

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

Förutsättningar för ett beslut om frysning

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

Innebörden av ett frysningsbeslut

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

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

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

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

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

Förfarandet

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

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

Överklagande

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

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

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

Undantag från beslutet

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

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

Straff och förverkande

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

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 till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Åtal för brott som är ringa eller för försök till sådant brott ska få väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

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

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

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

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

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

Olovlig vistelse

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

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

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

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

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

En särskild ärendekategori

Att kunna avlägsna utlänningar som kan orsaka det svenska samhället allvarlig skada utgör en viktig skyddsmekanism för staten. En viktig del av denna skyddsmekanism är möjligheten att genom olika åtgärder utöva kontroll över utlänningen under processen och i väntan på att ett beslut om avlägsnande verkställs. Polismyndigheten är den myndighet som har bäst kunskap om de kriminella nätverken och de individer som på olika sätt deltar i eller främjar nätverkens verksamhet. Myndigheten bör därför ges en tydligare möjlighet att initiera ett utlänningsärende eller att förorda en viss utgång i ett pågående utlänningsärende, i fall där myndigheten bedömer att utlänningen på grund av koppling till kriminella nätverk inte bör ha rätt att vistas i Sverige. Myndigheten bör vidare ha möjlighet att i ett sådant fall

inta ställning som part och på det sättet kunna tillföra ärendet viktig information. Vi föreslår därför att det i utlänningslagen ska införas en särskild ärendekategori kallad *polisiära utlänningsärenden*, i vilka Polismyndigheten har en roll som i allt väsentligt motsvarar den roll som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden som handläggs enligt samma lag.

Ärendekategorin föreslås omfatta bl.a. ärenden om avvisning eller utvisning och andra ärenden som rör rätten att vistas i Sverige där Polismyndigheten av skäl som rör en utlännings deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form förordar en viss utgång. Vi föreslår att det ska ställas krav på att ett polisiärt utlänningsärende ska handläggas skyndsamt och att Polismyndigheten ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i sådana ärenden.

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

Överklagande

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

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

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

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

Förvarstiderna för barn ska förlängas

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

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

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

Regler om förvarsplacering av utlänningar i polisiära utlänningsärenden

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

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

Bestämmelser om kartläggande tvångsmedel bör inte införas

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

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

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

Utformning av en tvångsmedelsreglering för polisiära utlänningsärenden

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

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

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

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

För att tvångsmedel ska få användas ska det vidare krävas att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det saknas behov av ytterligare avlägsnande- eller återkallelsegrunder

Nuvarande och i andra lagstiftningsärenden föreslagna bestämmelser om utvisning eller avvisning och återkallelse av tillstånd i utlänningslagen bedöms sammantaget ge tillräckliga möjligheter att från Sverige avlägsna utlänningspersoner 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 utläningar finns därför inte.

Övriga frågor

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

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

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

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027.

Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser för staten

Kvalificerade säkerhetsärenden

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

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

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

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

Utläningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk

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

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

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

Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen.

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

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

Konsekvenser för utlänningar och deras anhöriga

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

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

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §¹

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

Första stycket gäller inte

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

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

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

4. brott som avses i

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

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

¹ Senaste lydelse 2025:328.

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

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

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,

g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, *eller* g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner,

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 a §

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

– att en utlännings 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 utlännings inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,

– att en utlännings inte ska beviljas resedokument,

– att en utlännings inte ska beviljas främlingspass eller att en ut-

lännings främlingspass ska återkallas,

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

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

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

13 §¹

Säkerhetsärenden *skall* handläggas skyndsamt.

Säkerhetsärenden *och* polisiära utlänningsärenden ska handläggas skyndsamt.

¹ Senaste lydelse 2005:716.

14 §²

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

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

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

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

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

9 b kap. Tvångsmedel i vissa polisiära utlänningsärenden

Användning av tvångsmedel

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

² Senaste lydelse 2022:705.

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

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

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

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

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

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

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

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

3 § första eller tredje stycket brottsbalken,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

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

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

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

Kopiering

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

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

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

Hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

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

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

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

Hemlig kameraövervakning

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

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

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

Postkontroll

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

Vem som får ansöka om och bevilja tillstånd till tvångsmedel

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

Rättens beslut gäller omedelbart.

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

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

Innehållet i ett tillstånd till postkontroll

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

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

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

Granskning och förstöring

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

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

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

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

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

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

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

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

Användning av överskottsinformation

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

Skyldighet att upphäva ett beslut om hemliga tvångsmedel

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

Underrättelse

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

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

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

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

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

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

Polismyndighetens rätt att överklaga beslut om tvångsmedel

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

Lydelse enligt SOU 2025:16

Föreslagen lydelse

10 kap.

24 §³

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

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

³ Lydelse enligt SOU 2025:16.

34 §⁴

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

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

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

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

36 §⁵

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

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

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

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

⁴ Lydelse enligt SOU 2025:16.

⁵ Lydelse enligt SOU 2025:16.

10 a kap.**10 §⁶**

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

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

13 §⁷

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

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

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

14 §⁸

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

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

⁶ Lydelse enligt SOU 2025:16.

⁷ Lydelse enligt SOU 2025:16.

⁸ Lydelse enligt SOU 2025:16.

16 §⁹

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

14 §¹⁰

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.

⁹ Lydelse enligt SOU 2025:16.

¹⁰ Senaste lydelse 2024:28.

Polismyndigheten ska verkställa

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

Lydelse enligt Ds 2024:23

Föreslagen lydelse

17 a §¹¹

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 §,	1. det är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § <i>eller ett polisiärt utlänningsärende enligt 1 kap. 7 a §,</i>
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 utlänningsens 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.

¹¹ Lydelse enligt Ds 2024:23.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***13 kap.****13 §¹²**

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

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

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

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

14 kap.**12 §**

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

¹² Senaste lydelse 2018:822.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***16 kap.****1 §¹³**

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

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

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

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

*Lydelse enligt Ds 2024:23**Föreslagen lydelse***6 §¹⁴**

I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningsen. 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 utlänningsen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen.

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

¹³ Senaste lydelse 2011:705.

¹⁴ Lydelse enligt Ds 2024:23.

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

8 §¹⁵

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 utlännningar, 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

¹⁵ Senaste lydelse 2022:705.

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

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

Lydelse enligt Ds 2024:23

Föreslagen lydelse

9 §¹⁶

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

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

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

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

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om förvar eller placering vid förvar som har meddelats före ikraftträdandet.

¹⁶ Lydelse enligt Ds 2024:23.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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 utläningar, *och*

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

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

4. därmed sammanhängande verksamhet.

5. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalogen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens 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 § brottsdatalogen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

¹ Senaste lydelse 2024:563.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

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

Lydelse enligt lagförslag 1.4

Föreslagen lydelse

1 §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 utlännningar,

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

5. därmed sammanhängande verksamhet.

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

4. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalogen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens 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 § brottsdatalogen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

¹ Senaste lydelse 2027:000.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

¹ Senaste lydelse 2022:1493.

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

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

Lydelse enligt lagförslag 1.6

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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

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

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

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

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

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

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

1. Denna träder i kraft den 1 mars 2032.

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

¹ Senaste lydelse 2027:000.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck *eller* fotografier 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 biometrireger som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, eller

Föreslagen lydelse

15 §¹

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 Senaste lydelse 2025:133.

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

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

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

2. föreskrifter om gallring.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

Polismyndigheten får föra

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

I biometriregeren får uppgifter behandlas i syfte att

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

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

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

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

3 §²

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2025:135.

² Senaste lydelse 2025:135.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

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

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

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

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

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

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

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

¹ Nuvarande lydelse 2025:123.

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

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

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

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

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

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

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

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

9 a §

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

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

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

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

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

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

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

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

9 b §

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

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

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

9 c §

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

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

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

Polisiära utlänningsärenden

9 d §

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

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

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

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

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

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

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

9 e §

Ett tillstånd enligt 9 d § får beviljas endast om

1. det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det inom en organisation eller grupp som utlännningen 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 utlännningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet, och

3. det finns synnerliga skäl för åtgärden.

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

har fullgjort sin anmälningsskyldighet eller som överträtt områdesbegränsning.

9 f §

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

14 §²

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

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

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

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

² Senaste lydelse 2025:123.

15 §³

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

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

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

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

17 §⁴

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

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

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

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

³ Senaste lydelse 2023:540.

⁴ Senaste lydelse 2025:123.

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

17 f §

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

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

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

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

17 g §

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

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

30 §⁵

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 utlännningar tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation *och* hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning.

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 § ska 5 kap. 20 och 23 §§ lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar 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.

⁵ Senaste lydelse 2022:711.

30 a §

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

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

– hemlig kameraövervakning ska tillämpas för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter

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

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

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

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

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

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

Lydelse enligt lagförslag 1.10

Föreslagen lydelse

14 §¹

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

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

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

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

15 §²

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.

¹ Senaste lydelse 2027:000.

² Senaste lydelse 2027:000.

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

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

17 §³

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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

³ Senaste lydelse 2027:000.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

33 §¹

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

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2024:330.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

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

Lydelse enligt lagförslag 1.12

Föreslagen lydelse

9 kap. 33 §¹

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

¹ Senaste lydelse 2024:330.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2032.

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

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

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

¹ Senaste lydelse 2022:700.

3 §²

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

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

3 a §

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

4 §³

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

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

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

3. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

1. 2 kap. 1 a–d §§ om främlingspass,

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

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

4. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

² Senaste lydelse 2022:700.

³ Senaste lydelse 2022:700.

2 kap.**1 §⁴**

En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om utlänningen

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

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

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

9 §⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2022:700.

⁵ Senaste lydelse 2022:700.

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

3 kap.

1 §⁶

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

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

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

Utlänningen får dock tas i förvar endast om

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

2. utlänningens identitet är oklar.

9 §⁷

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

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

10 §⁸

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

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

⁶ Senaste lydelse 2022:700.

⁷ Senaste lydelse 2022:700.

⁸ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

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

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

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

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

19 §⁹

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

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

⁹ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

4 kap.

2 §¹⁰

Ett beslut om uppsikt kan innebära att en utlänning är

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

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

6 §¹¹

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.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:700.

¹¹ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

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

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

Beslut enligt första och andra styckena ska delges utlänningen.

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

11 §¹²

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

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

15 §

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

1. den övervakade lämnar eller vistas utanför vistelseområdet,

2. utlänningen har underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet, eller

3. en beslutad elektronisk övervakning hindras eller försvåras.

¹² Senaste lydelse 2022:700.

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

5 kap.

1 §¹³

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

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

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

Detta gäller också om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) *inte har verkställts* och 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.

¹³ Senaste lydelse 2025:140.

2 §¹⁴

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

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

1. åläggas anmälningsskyldighet, eller

2. förbjudas att lämna ett vistelseområde.

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

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

¹⁴ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

3 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 b §

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

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

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

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

4 §¹⁵

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

Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 3 § första stycket påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt 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

¹⁵ Senaste lydelse 2024:567.

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

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

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

4 a §¹⁶

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

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

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

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

¹⁶ Senaste lydelse 2024:567.

5 §¹⁷

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

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

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

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 §.*

6 §¹⁸

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

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

¹⁷ Senaste lydelse 2024:331.

¹⁸ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

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

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

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

Hemlig rumsavlyssning

6 a §

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

delas innan det fattats ett beslut om utvisning.

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

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

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

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

8 §¹⁹

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

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket även ansöka om godkännande att

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

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

Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att en utlännings ska åläggas

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

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

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

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

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

¹⁹ Senaste lydelse 2025:140.

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

9 §²⁰

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

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

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

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

1. ålägga en utlänning anmälningsskyldighet,

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

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

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

²⁰ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

10 §²¹

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

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

11 §²²

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

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

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

²¹ Senaste lydelse 2025:140.

²² Senaste lydelse 2022:700.

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

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

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

11 a §

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

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

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

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

11 b §

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

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

13 §²³

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

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

2. vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna.

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

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

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

²³ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

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

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

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

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

Beslut enligt första och andra styckena ska delges utlännings- Beslut enligt första, andra och tredje styckena ska delges utlännings-
ningen.

19 §²⁴

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

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 §.

²⁴ Senaste lydelse 2022:700.

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

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

20 §²⁵

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

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

Upptagningar och uppteckningar ska bevaras så länge som de behövs i de delar de är av betydelse för kontrollen av 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.

22 §²⁶

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

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

²⁵ Senaste lydelse 2022:700.

²⁶ Senaste lydelse 2024:567.

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

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

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

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

23 §²⁷

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

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

25 §²⁸

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

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

²⁷ Senaste lydelse 2022:700.

²⁸ Senaste lydelse 2022:700.

Säkerhetspolisen eller rätten upphäva beslutet.

eller postkontroll ska Säkerhetspolisen eller rätten upphäva beslutet.

5 a kap. Frysning

Förhållandet till beslut om andra frysningsåtgärder

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

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

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

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

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

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

Ordförklaring

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

1. ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 5 § att förfoga över sina tillgångar, och

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

Beslut om frysning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vem som får besluta om frysning

7 § Beslut om frysning meddelas av Säkerhetspolisen.

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

Innehållet i ett beslut om frysning

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

Av beslut om frysning ska det också framgå

- att det finns en möjlighet att begära undantag från förbudet enligt 11 §, och
- att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol enligt 7 kap. 9 a och b §§.

Upphävande av beslut

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

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

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

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

Omprövning av beslut

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

Undantag från beslut

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

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

6 kap.

6 §²⁹

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

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

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.

²⁹ Senaste lydelse 2022:700.

8 §³⁰

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

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

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

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

7 kap.

1 §³¹

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

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

Beslut om frysning

9 a §

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

³⁰ Senaste lydelse 2022:700.

³¹ Senaste lydelse 2022:700.

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

Överklaganden prövas av Stockholms tingsrätt.

9 b §

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

9 c §

Tingsrätten ska avgöra ett ärende enligt 9 a § snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart att det inte behövs.

Bestämmelsen i 22 § första och andra stycket andra meningen lagen (1996:242) om domstolsärenden gäller inte och beslutet får grundas även på uppgifter, handlingar och annat material som enligt 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till parter.

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen om domstolsärenden. Om sammanträde ska hållas ska Säkerhetspolisen dock alltid kallas.

16 §³²

Om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt denna lag och en ansökan från utlänningen om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Detta gäller dock inte om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

Om Migrationsverket har avslagit både en ansökan om utvisning enligt denna lag och en ansökan från utlänningen om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Detta gäller dock inte om också Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

17 §³³

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om *uppehållstillstånd*, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning. *Detta gäller dock inte när det gäller sådana ansökningar om uppehållstillstånd som avses i 2 kap. 9 § första stycket.*

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning.

³² Senaste lydelse 2022:700.

³³ Senaste lydelse 2022:700.

18 §³⁴

Om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får regeringen överlämna ärendet i dessa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen (2005:716).

Det framgår av 2 kap. 9 § tredje stycket att regeringen i vissa fall ska överlämna en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket när regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas.

22 §³⁵

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet när nöjdförklaringen lämnas, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet när nöjdförklaringen lämnas, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

8 kap.

1 §³⁶

Till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt be-

Till fängelse i *lägst sex månader och* högst två år eller, om brottet är ringa, till böter *eller fängelse i högst sex månader* döms en utlänning som uppehåller sig i

³⁴ Senaste lydelse 2022:700.

³⁵ Senaste lydelse 2022:700.

³⁶ Senaste lydelse 2022:700.

slut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

Är brottet ringa ska åtal för ett sådant brott inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

2 §³⁷

Till fängelse i högst två år döms den som hjälper en utlänning, för vilken ett återreseförbud enligt 2 kap. 5 § gäller, att komma in i Sverige.

För försök eller förberedelse till ett sådant brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Till fängelse i *lägst sex månader och* högst två år döms den som hjälper en utlänning, för vilken ett återreseförbud enligt 2 kap. 5 § gäller, att komma in i Sverige.

4 a §

Den som enligt 5 kap. 8, 9 eller 16 § har förbjudits att lämna ett vistelseområde med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, döms för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år.

³⁷ Senaste lydelse 2022:700.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket, döms för oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

4 b §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 5 a kap. 4 § döms till fängelse i högst tre år eller, om brottet begåtts uppsåtligen och är grovt, till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Om ett brott enligt första stycket med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

En gärning enligt denna paragraf utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

4 c §

För försök till brott enligt 4 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

4 d §

Åtal för brott enligt 4 b § andra stycket eller för försök till sådant brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

4 e §

Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt 4 b eller c § får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
 2. Om ett beslut om uppsikt eller förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter fortfarande tillämpas fram till den första nya prövningen av frågan om uppsikt eller förvar.
 3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.
 4. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för tillstånd till tvångsmedel som har beviljats före ikraftträdandet.

1.15 Förslag till förordning (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § En ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) prövas, om inte annat anges i 3 §, av den tingsrätt i följande förteckning inom vars domsområde utlännningen uppehåller sig.

Tingsrätt

Domsområde

Attunda tingsrätt

Danderyds, Järfälla, Norrtälje, Sigtuna, Sollentuna, Täby, Upplands Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholms, Österåkers, Solna, Sundbybergs, Lidingö och Ekerö kommuner, Stockholms stads stadsdelsområden Kungsholmen, Norrmalm, Östermalm, Södermalm, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Rinkeby-Kista och Bromma samt Gotland

Södertörns tingsrätt

Stockholms stads stadsdelsområden Enskede-Årsta-Vantör, Skarpnäck, Farsta, Hägersten-Älvsjö och Skärholmen samt Nacka, Tyresö, Värmdö, Haninge, Nynäshamns, Huddinge, Botkyrka, Södertälje, Nykvarns och Salems kommuner

Malmö tingsrätt	Kalmar, Kronobergs, Blekinge, Skåne, Södermanlands, Östergötlands och Jönköpings län
Göteborgs tingsrätt	Västra Götalands, Hallands, Dalarnas, Värmlands och Örebro län
Umeå tingsrätt	Norrbottnens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län

3 § En ansökan som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) prövas av Stockholms tingsrätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att förordningen (2027:000) om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2032.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egen-
skap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716).

Föreslagen lydelse

7 e §

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egen-
skap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende *eller ett polisiärt utlänningsärende* enligt utlänningslagen (2005:716).

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar

dels att 5 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 20 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska underrättas om följande beslut som har fattats enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar:

1. beslut om utvisning och återreseförbud,	2. <i>beslut om uppsikt eller tvångsmedel,</i>
	3. <i>beslut om upphävande av uppsikt eller tvångsmedel.</i>
2. beslut om inhibition,	4. beslut om inhibition,
3. beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd,	5. beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd,
4. tillstånd till ett kort besök i Sverige,	6. tillstånd till ett kort besök i Sverige,
5. beslut om upphävande av utvisning, och	7. beslut om upphävande av utvisning, och
6. beslut om upphävande eller ändring av återreseförbud.	8. beslut om upphävande eller ändring av återreseförbud.

När Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning och beslutet har fått laga kraft ska myndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen och Skatteverket om det.

Säkerhetspolisen ska underrättas om förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Polismyndigheten ska underrättas om beslut om ändringar i villkoren för beslut om uppsikt, an-

¹ Senaste lydelse 2023:159.

mälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde.

5 a §

Om ett förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats enligt 4 eller 5 kap. lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar har förenats med elektronisk övervakning, ska ärendet så snart som möjligt lämnas till Polismyndigheten för verkställighet.

När Säkerhetspolisen underrättats om ett beslut som avses i första stycket ska myndigheten så snart som möjligt till Polismyndigheten ge de anvisningar som behövs för att övervakningen ska kunna verkställas på ett säkert sätt.

13 §

Om en utläanning som har ålagts anmälningsskyldighet enligt 4 eller 5 kap. lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar inte fullgör sin skyldighet, ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om det. Detsamma gäller om en utläanning på annat sätt bryter mot ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. den lagen eller ett förbud att lämna ett vistelseområde enligt 5 kap. samma lag.

Om ett förbud att lämna ett vistelseområde har förenats med elektronisk övervakning är Polismyndigheten skyldig att omedelbart informera Säkerhetspolisen även om andra larm än sådana larm som innebär att utläanningen brutit mot förbudet mot att lämna vistelseområdet.

Polismyndigheten ska på begäran av Säkerhetspolisen eller på eget initiativ lämna ut personupp-

*gifter som myndigheten behandlar
i samband med verkställigheten av
elektronisk övervakning.*

20 §

*Försäkringskassan får meddela
sådana undantag från beslut om
frysning av tillgångar enligt 5 a kap.
4 § lagen (2022:700) om särskild
kontroll av vissa utlännningar som
anges i 5 a kap. 11 § den lagen.*

Denna förordning träder i kraft 1 mars 2027.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2022:1718) med instruktion för polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Myndigheten ska senast den 31 mars varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa uppgifter från föregående år om

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, *och*

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

3. *tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) enligt närmare anvisningar från regeringen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

¹ Senaste lydelse 2022:1718.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Häri genom föreskrivs att 13 § förordningen (2022:1718) med instruktion för polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 1.19

Föreslagen lydelse

13 §¹

Myndigheten ska senast den 31 mars varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa uppgifter från föregående år om

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och

3. tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel enligt 9 b kap. utlänningslagen (2005:716) enligt närmare anvisningar från regeringen.

1. den verksamhet som har bedrivits med särskilda utredningar enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, och

2. den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2032.

¹ Senaste lydelse 2027:000.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2023:680) om frysning av tillgångar ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska så snart det kan ske informera Säkerhetspolisen om beslut om frysning enligt lagen (2023:677) om frysning av tillgångar eller om upphävande av ett sådant beslut.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

2 Uppdraget och vårt arbete

2.1 Uppdraget enligt dir. 2024:49

Utredningens ursprungliga direktiv, bilaga 1, beslutades vid ett regeringssammanträde den 23 maj 2024. I direktiven anförts bl.a. följande.

Det nuvarande regelverket för kvalificerade säkerhetsärenden trädde i kraft den 1 juli 2022. Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget för Sverige allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarlig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridhot, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Hotbilden finns mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra kvalificerade säkerhetshot enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, hädanefter LSU. En sådan 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).

Utredningens uppdrag har varit att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU. Syftet är att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. I syfte att stärka skyddet mot utlänningar

som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska utredningen ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas.

Utredningen har, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot, bl.a. haft i uppdrag att

- ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas och föreslå längre förvarstider,
- överväga om elektronisk övervakning bör vara möjligt vid uppsikt,
- föreslå utökade möjligheter att använda tvångsmedel,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för att besluta om utvisning med hänsyn till Sveriges säkerhet och lämna förslag som innebär ökade möjligheter att tillämpa lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar även i de fall en utlänning indirekt utgör ett kvalificerat hot mot Sveriges säkerhet,
- överväga vissa frågor om substitution av offentligt biträde och främlingspass, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har vidare, när det gäller de utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk, bl.a. haft i uppdrag att

- lämna förslag som innebär att en sådan utlänning under vissa förutsättningar ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det har ålegat utredningen att, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen. Det har också ålegat utredningen att analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Utredningen har varit oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget skulle redovisas senast den 21 november 2025.

2.2 Uppdraget enligt dir. 2024:78

Vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024 beslutades om tilläggsdirektiv. Utredningens uppdrag utvidgades till att även omfatta frågan om frysning. Uppdraget har omfattat att analysera och överväga om frysning av tillgångar bör införas som ett komplement till de åtgärder som kan vidtas när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur en sådan ordning kan utformas och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningstiden förlängdes inte.

2.3 Vårt arbete

Utredningen har hållit åtta fysiska sammanträden med experter och sakkunniga, varav ett internat. Därutöver har vi haft digitala sammanträden och avstämningar vid behov. Utredaren och sekretariatet har gjort studiebesök hos Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Underhandsavstämningar har ägt rum med Vandelsutredningen (dir. 2023:58), 2023 års förvarsutredning (dir. 2023:119), Utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (dir. 2025:12, 2024:110), Utredningen om kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar (dir. 2025:28) och utredaren med uppdrag att anpassa svensk rätt till EU:s asyl- och migrationspakt (Ju 2024:E).

Med hänsyn till den tid som krävs för färdigställande av betänkandet och förberedelser inför tryckning har vi i huvudsak inte kunnat beakta propositioner och annat material som publicerats efter den 25 oktober 2025.

2.4 Vårt förhållningssätt till EU:s migrations- och asylpakt

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asylpakten). Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Rättsakterna ska i allt väsentligt tillämpas från och med sommaren 2026.

Migrations- och asylpakten innehåller nio EU-förordningar som ska tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Det är en skillnad mot den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv och som har genomförts i svensk rätt genom ändringar i främst utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). I november 2024 gav regeringen en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till ett flertal av rättsakterna i migrations- och asylpakten (Ju 2024:E). Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt, både i lag och förordning, i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten,
- där utrymme finns för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas, föreslå en ansvarsfull och restriktiv reglering där utgångspunkten är den miniminivå som följer av EU-rätten,
- se över det svenska regelverkets struktur och överskådlighet för att säkerställa en rättssäker tillämpning och ett lättillgängligt regelverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

Arbetet med anpassningar av svensk rätt till migrations- och asylpakten bedrivs parallellt med arbetet i denna utredning. Även om man redan nu kan sluta sig till att ett antal bestämmelser i utlänningslagen kommer att upphävas och ersättas av direkt tillämpliga bestämmelser i EU-förordning är det inte möjligt för oss att förhålla oss till författningsförslag som ännu inte finns. Saken blir än mer komplex genom att utredningen om anpassningar av svensk

rätt till migrations- och asylpakten också måste förhålla sig till andra förslag, såsom förslagen i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16). Med hänsyn till det anförda utgår våra överväganden och förslag i betänkandet från utlänningslagen och utlänningsförordningen i nuvarande lydelse. Detta innebär bl.a. att frågor om hänvisningar i LSU till utlänningslagen får ses över i den fortsatta beredningen. Vid den fortsatta beredningen får man också bedöma om och i så fall hur våra förslag i kapitel 12 om ändringar i utlänningslagen behöver anpassas till de kommande ändringarna i utlänningslagen till följd av migrations- och asylpakten.

Det sagda innebär att vi inte lämnar några förslag som förhåller sig till migrations- och asylpakten. I en fråga anser vi det dock nödvändigt att ta ställning, nämligen när det gäller hänvisningar i LSU till bestämmelser i utlänningslagen. Med hänsyn till att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens har det ansetts att LSU kan utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i sekundärrätten. Vi anser det därför inte lämpligt att i LSU ta in hänvisningar till bestämmelser i en EU-förordning. I den mån LSU hänvisar till en bestämmelse i utlänningslagen som upphävs, bör en likalydande nationell bestämmelse som den upphävda bestämmelsen i stället tas in i LSU. Därigenom förblir den materiella regleringen oförändrad utan att bestämmelserna hänvisar till EU-rättslig sekundärrätt.

3 Bakgrund

3.1 Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningar finns i utlänningslagen (2005:716, förkortad UtlL). Den lagen innehåller även en rad andra regler om utlänningars inresa och vistelse här i landet. I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar. Utlänningslagen innehåller vidare särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden, ska hanteras.

Beträffande sådana utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan antas begå terroristbrottslighet finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

3.2 Ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

En utlänning får enligt 2 kap. 1 § LSU utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrotts-

lagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Utlänningar som kan uppfylla rekvisiten för befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen är främst personer som har begått terroristbrott i någon form eller som har ertappats med planer på sådan brottslighet. LSU kan även tillämpas på utlänningar som på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan röra sig om personer som verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet. Lagen är emellertid inte tillämplig i alla ärenden där en utlänning kan utgöra ett säkerhetshot, utan endast vid säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 77 och 78).

Ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU meddelas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan i sin tur överklagas till regeringen. Polismyndigheten och Migrationsverket är skyldiga att skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om myndigheten har anledning att anta att förutsättningarna för ett beslut om utvisning är uppfyllda. I ett beslut om utvisning ska det, enligt 2 kap. 4 § LSU, anges till vilket land som utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. Beslutet ska även i övrigt innehålla de anvisningar som behövs för att det ska kunna verkställas.

Enligt 2 kap. 5 § LSU ska ett beslut om utvisning innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid.

Även om det har beslutats att en utlänning ska utvisas finns det ibland hinder som gör att beslutet inte kan verkställas. Ett beslut om utvisning enligt LSU får inte verkställas om det finns ett sådant verkställighetshinder som anges i 12 kap. utlänningslagen. I sådana fall ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Om det finns särskilda skäl får myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

LSU innehåller även regler om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Förvar och uppsikt är åtgärder som under vissa förutsättningar får användas som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet. För att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga särskilt allvarliga brott

finns det vidare en möjlighet att kontrollera utlänningen genom olika former av tvångsmedel när ett beslut om utvisning tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det rör sig främst om anmälningsskyldighet, som är ett viktigt medel för att begränsa utlänningens möjlighet att röra sig fritt i landet. Ett beslut om anmälningsskyldighet kan förenas med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Det kan även bli aktuellt med husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering, att ta fingeravtryck eller att tillfälligt 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.

3.3 Den parlamentariska kontrollen

De särskilda reglerna om utvisning och särskilda tvångsmedel, som i dag finns i LSU, fick vid sin tillkomst 1973 en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades 1975 beslutades det att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (se Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m., prop. 1975/76:18 s. 160 och 161).

I samband med att 1991 års lag om särskild utlänningskontroll infördes, ansåg riksdagen att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder fortsatt skulle ske genom att regeringen årligen lämnade en skrivelse till riksdagen (se Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utläningar, m.m., prop. 1990/91:118 s. 72 och 73). Samma bedömning gjordes när den nuvarande lagen om särskild kontroll av vissa utläningar infördes. Det uttalades då att den årliga redovisningen till riksdagen fyller en viktig funktion för lagstiftningens legitimitet och att det därför är betydelsefullt att den parlamentariska kontrollen finns kvar och utövas på samma sätt som hittills så att redovisningen finns allmänt tillgänglig (se prop. 2021/22:131 s. 186 och 187).

3.4 Tillämpningen av lagen om kontroll av vissa utlännningar

Säkerhetspolisen och Migrationsverket hanterar årligen ett antal mål och ärenden enligt LSU. Vissa av dessa ärenden blir föremål för regeringens prövning.

De beslut som regeringen har fattat med stöd av lagen omfattas av den årliga redogörelsen av lagens tillämpning som lämnas till riksdagen. Av redogörelsen framgår antalet beslut under en tidsperiod från och med den 1 juli ett visst år till och med den 30 juni året därpå. Någon officiell statistik över samtliga fall där lagen har tillämpats finns inte, men det rör sig även totalt sett om ett begränsat antal ärenden.

Under tiden den 1 juli 2022 till och med den 30 juni 2023 fattade regeringen fem beslut med stöd av LSU. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Detta beslut rörde en person som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om förbud att lämna ett vistelseområde. De övriga tre besluten innebar avslag på en begäran av den enskilde om omprövning av utvisningsbeslut. (Se skr. 2023/24:45.)

Under tidsperioden den 1 juli 2023 till och med den 30 juni 2024 fattade regeringen sex beslut med stöd av LSU. Två av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Dessa beslut rörde personer som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. De övriga fyra besluten innebar avslag på begäran av den enskilde om omprövning av utvisningsbeslut. (Se skr. 2024/25:68.)

Eftersom LSU endast varit i kraft under en kort tid finns det anledning att även något redogöra för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen, ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut och omprövning av andra beslut som regeringen fattat med stöd av lagen, t.ex. beslut i fråga om begränsning av anmälningsplikt. Flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

Tidsperiod	Antal gånger lagen om särskild utlänningskontroll tillämpades av regeringen
1991/1992	3
1992/1993	3
1993/1994	0
1994/1995	5
1995/1996	4
1996/1997	0
1997/1998	1
1998/1999	0
1999/2000	3
2000/2001	4
2001/2002	0
2002/2003	5
2003/2004	2
2004/2005	2
2005/2006	2
2006/2007	1
2007/2008	0
2008/2009	1
2009/2010	0
2010/2011	1
2011/2012	1
2012/2013	1
2013/2014	2
2014/2015	1
2015/2016	7
2016/2017	4
2017/2018	2
2018/2019	11
2019/2020	12
2020/2021	8
2021/2022	7
2022/2023	5

Regeringens skrivelse 2024/25:68.

3.5 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Enligt 1 kap. 7 § UtlL utgörs säkerhetsärenden av ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Det är ärenden där Säkerhetspolisen anser att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas resedokument, att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller återkallas. Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida en ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL är ett säkerhetsärende, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ärendet.

Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bland annat att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena hanteras dock endast av Migrationsdomstolen i Stockholm, se 7 e § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Ärendena är som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande än andra utlänningsärenden. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL, vid sidan av Migrationsverket, utlänningsens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts, är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

3.6 Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden

3.6.1 Regeringsformen

De relevanta fri- och rättigheterna

Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 2 § regeringsformen utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare stadgas att det allmänna ska värna enskildas privatliv och familjeliv. I 1 kap. 9 § regeringsformen slås fast att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. regeringsformen anges grundläggande fri- och rättigheter. Där anges också om och i så fall i vilken utsträckning principerna får inskränkas.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen gäller att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Vidare är var och en skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Det finns också i paragrafens andra stycke en bestämmelse som tillförsäkrar enskilda ett generellt skydd gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är gentemot det allmänna var och en skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Enligt 2 kap. 9 § första stycket regeringsformen finns en rätt till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål om någon frihetsberövats med anledning av brott eller misstanke om brott. I paragrafens andra stycke anges att även den som av någon annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis har rätt till prövning av en domstol utan oskäligt dröjsmål. Med domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Som vi återkommer till i bland annat kapitel 10 kan kvalificerade säkerhetsärenden indirekt aktualisera de s.k. opinionsfriheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Paragrafen har följande lydelse.

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Skyddet enligt 2 kap. 1 § 1–5 och 6 och 8 §§ regeringsformen kan begränsas. Begränsningen får endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen så som en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens

innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 24 § regeringsformen begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Fri- och rättighetsskyddet för utlänningar

Vissa av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen gäller endast svenska medborgare; rätten att inte registreras för sina politiska åsikter utan samtycke (3 §), rätten att resa in i riket och att inte tvingas att lämna det (7 § första stycket), friheten att förflytta sig inom samt lämna riket (8 § andra meningen) och – av naturliga skäl – rätten att inte fräntas medborgarskapet (7 § andra stycket). Bortsett från dessa fri- och rättigheter är utgångspunkten att utländska medborgare som befinner sig i Sverige omfattas av rättighetsskyddet i motsvarande mån som svenska medborgare. Denna principiella likställdhet modifieras dock, såvitt avser styrkan på skyddet, avsevärt av bestämmelsen i 2 kap. 25 § regeringsformen. Där framgår att utländska medborgare beträffande vissa fri- och rättigheter kan behandlas annorlunda än svenska medborgare under förutsättning att det antas regler om detta i lag.

Paragrafen har följande lydelse.

25 § För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvsitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §),

4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
 5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
 6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
 7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
 8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
 9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
 10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).
- På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

För lagstiftning enligt 2 kap. 25 § regeringsformen gäller inte den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen och de särskilda begränsningsändamålen i 23 och 24 §§. Detta innebär att de positiva opinionsfriheterna får begränsas för andra ändamål än vad som anges i dessa bestämmelser samt att kravet på proportionalitet och det särskilda skyddet för den fria åsiktsbildningen i princip inte gäller. Det kvalificerade förfarandet enligt 22 § är dock tillämpligt, och diskrimineringsförbudet i 21 § tredje meningen utgör för utländska medborgares del en självständig – men genom lag begränsningsbar – rättighet.

Personer som inte är svenska medborgare kan behandlas olika sinsemellan. Om Sverige till exempel kommer i konflikt med ett visst land kan det landets medborgare enligt regeringsformen särbehandlas i förhållande till andra länders medborgare. Förbudet mot diskriminering enligt 21 § tredje meningen tar inte sikte på särbehandling på grund av medborgarskap (jfr Om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 160).

I början av 2000-talet kom frågan om särbehandling av utlänningar vid rättighetsbegränsningar att belysas av Kommittén om medborgarskapskrav. Kommittén konstaterade i betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) att det förhållandet att de materiella skyddsreglerna inte behövde iakttas fullt ut vid rättighetsbegränsningar mot utlänningar innebar en särbehandling men att denna var motiverad med hänsyn till intresset att bevara riksdagens och regeringens (jfr 15 kap. 6 § regeringsformen) handlingsutrymme under extraordinära förhållanden. Kommittén tillade att även om skyddsreglerna formellt inte behövde iakttas, det samtidigt var så att det under normala förhållanden i praktiken inte fanns ut-

rymme för statsmakterna att vid rättighetsbegränsande lagstiftning underlåta att iaktta dessa. Detta torde enligt kommittén följa av Europakonventionen, enligt vilken fri- och rättigheterna får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som med hänsyn till vissa angivna intressen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Under extraordinära förhållanden borde riksdagen däremot ha ett stort handlingsutrymme, vilket konventionen medgav genom artikel 15.

Det är väsentligen i utlänningslagstiftningen som någon särbehandling finns i befintlig lagstiftning. Därutöver handlar det huvudsakligen om konstitutionell beredskap. Genom bestämmelsen bevaras ett utrymme för att i spända lägen i olika hänseenden kunna ingripa genom lagstiftning särskilt riktad mot utlänningar om detta skulle behövas, exempelvis för att motverka propaganda från ett land som Sverige kommit i konflikt med.

När det gäller det konstitutionella skyddet för den del av yttrandefriheten som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är utgångspunkten även där att det råder likställdhet mellan svenska och utländska medborgare. Det har dock ansetts att det i orostider, särskilt under krig, finns ett behov av att kunna begränsa dessa friheter för utländska medborgare utan att det omständliga förfarandet vid grundlagsändring ska behöva iakttas (se t.ex. Ds 1976:18 s. 29). För andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer får således, enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 12 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, särskilda begränsningar i fråga om dessa friheter göras genom lag.

3.6.2 Europakonventionen

Utvisningsärenden

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, som ska ha det huvudsakliga ansvaret för att den nationella lagstiftningen inte strider mot konventionen. Avsikten vid införandet av bestämmelsen var emellertid också att

domstolar och andra rättstillämpande myndigheter skulle ges möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i regeringsformen underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift som är oförenlig med konventionen. Det finns ett antal vägledande avgöranden från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vilka konventionen har beaktats vid tillämpningen av svensk lagstiftning.

Europakonventionen innehåller inte något förbud mot utvisning eller utlämning av en person till ett annat land. Vissa av konventionens artiklar måste dock beaktas.

Under särskilda förhållanden kan ett beslut om utvisning stå i strid med artikel 3, nämligen om ett sådant beslut verkställs trots att det finns grundad anledning anta att utlämningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vidare bli tillämplig när en utvisning gäller en utlämning som är mycket svårt sjuk.

Ett beslut om utvisning kan också komma i konflikt med skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8. Till skillnad mot skyddet i artikel 3, som gäller undantagslöst, tillåter Europakonventionen dock begränsningar av rättigheterna i artikel 8. Dessa måste dock ske med stöd av lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa angivna ändamål, däribland den nationella säkerheten. Bestämmelsen ger alltså uttryck för att en begränsning av rättigheterna i artikel 8 måste vara proportionerlig.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. I artikeln anges att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. För att rättsmedlet ska anses vara effektivt får den rättsliga prövningen inte vara alltför begränsad. Den ska i princip sträcka sig lika långt som Europadomstolens egen prövning av om konventionen blivit överträdd. Det ställs dock inga krav på domstolsprövning (se De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55, s. 55). Det som krävs är att det rättighetskränkande avgörandet kan ändras eller upphävas. Varje påstående om att ett brott mot konventionen ska ha begåtts medför inte automatiskt att tillgång behöver ges till ett effektivt rättsmedel. Enligt Europadomstolens praxis har endast den som på rimliga grunder kan påstå sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott rätt till ett rättsmedel.

Frågor som gäller uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildas privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet *Maaouia mot Frankrike*, nr 39652/98).

Det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Förbudet mot dödsstraff torde även innebära ett förbud mot utvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att tro att personen i fråga riskerar dödsstraff, på motsvarande sätt som gäller enligt artikel 3.

I artikel 1 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen stadgas vissa rättssäkerhetsgarantier vid utvisningar av utlänningar. En utlänning som lagligen är bosatt inom en stats territorium får enligt artikeln inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen ska då bland annat tillåtas att lägga fram skäl som talar mot utvisningen, få sin sak omprövad och för dessa ändamål företrädas genom ett ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.

Kollektiva utvisningar strider mot artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Skyddet för den personliga integriteten

Enligt artikel 8.1 Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det skyddar bland annat rätten att etablera och utveckla relationer med andra människor och omvärlden. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer, inklusive överföring av meddelanden med hjälp av bl.a. telefon och datorer. Skyddet enligt artikel 8 är omfattande. Europadomstolen har flera gånger framhållit att det inte är möjligt att definiera begreppet privatliv genom en uttömmande beskrivning av olika aspekter som rör den enskildes privata förhållanden. Begreppet täcker olika aspekter av en enskild individs såväl fysiska som psykiska integritet. Här kan särskilt nämnas kommunikation genom telefon och e-post, rörelsemönster, person-

uppgifter samt en persons ära och hem. Det följer också av bestämmelsen att det ska finnas rättsmedel för att effektivt bekämpa brott som utgör ett ingrepp i brottsoffrets rätt till privatliv. Även uppgifter som är hänförliga till en persons yrkesliv kan omfattas av rätten till privatliv.

Skyddet för hem, privat- och familjeliv och korrespondens får enligt artikel 8.2 inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Det innebär att en inskränkning måste ha stöd i lag som i sin tur måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet, såsom att skydda mot godtycke, vara tillgänglig för allmänheten och vara förutsebar. Att inskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för något av de i artikeln skyddade intressena innebär i huvudsak att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses (se Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk [praxis 2023, version 6, JUNO], Norstedts Juridik, s. 443).

Om staten lagrar information hänförlig till enskildas privatliv, kan både den och tillgången till informationen utgöra ett intrång i rätten till privatliv. Det gäller även om informationen består av enbart offentliga och okänsliga uppgifter samt sker utan hjälp av något hemligt tvångsmedel. (Se bl.a. Europadomstolens domar den 3 april 2012 i målet Gillberg mot Sverige, nr 41723/06, punkt 66, den 4 maj 2000 i målet Rotaru mot Rumänien, nr 28341/95, punkt 43, den 26 mars 1987 i målet Leander mot Sverige, nr 9248/81 punkt 48, och den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, nr 27798/95, punkterna 65–67).

Även artikel 13 Europakonventionen, som innebär att var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, kan aktualiseras vid tvångsmedelsanvändningen om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Hemliga tvångsmedel

Europadomstolen har genom praxis utvecklat en minimistandard för de krav som bör ställas på lagstiftningen om dolda spaningsåtgärder eller hemliga tvångsmedel till undvikande av missbruk (se Europadomstolens dom den 4 december 2015 i målet *Roman Zakharov mot Ryssland*, nr 47143/06, punkt 231 och där angivna rättsfall). Enligt denna bör i den nationella lagstiftningen anges

- arten av de brott som kan leda till beslut om åtgärden,
- en definition av de personkategorier som kan riskera att få sådana åtgärder riktade mot sig,
- en begränsning i tid för hur länge åtgärden får pågå,
- förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas,
- vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas vid överföring av information till andra parter,
- och de omständigheter under vilka inspelningar kan eller måste raderas.

Av Europadomstolens praxis följer att åtgärder som utgör ett större intrång i privatlivet bör tillhandahållas med tydligare bemyndiganden och bli föremål för fler restriktioner än verksamhet som medför ett mindre sådant intrång (se Europadomstolens dom den 2 september 2010 i målet *Uzun mot Tyskland*, nr 35623/05). Europadomstolen har också konstaterat att nationell lagstiftning om hemliga tvångsmedel måste innehålla kontrollmekanismer för att skydda mot missbruk (se bl.a. Europadomstolens dom den 25 september 2001 i målet *P.G. och J.H. mot Förenade kungariket*, nr 44787/98).

Frågan om förutsebarhet när det gäller hemliga tvångsmedel har vid ett flertal tillfällen prövats av Europadomstolen. Domstolen har förklarat att innebörden av kravet på förutsebarhet är att lagstiftningen om sådana åtgärder måste vara så tydlig att den ger medborgarna en tillräcklig indikation om vilka omständigheter som krävs och vilka villkor som ställs för att myndigheterna ska få använda sig av åtgärderna. Däremot innebär reglerna inte att en person på förhand måste kunna veta t.ex. när det är sannolikt att myndigheterna

avlyssnar dennes samtal. (Se bl.a. Europadomstolens dom i målet Roman Zakharov mot Ryssland.)

Den grad av förutsebarhet som krävs varierar beroende på vilken typ av hemlig tvångsåtgärd som lagstiftningen avser och hur ingripande åtgärden är. I ett mål om dold gps-övervakning av förflyttningar på offentliga platser, uttalade Europadomstolen att de relativt strikta krav som minimistandarden ställer har utarbetats i mål om telefonavlyssning. Domstolen fann att dessa krav inte var fullt ut tillämpliga i målet eftersom en sådan övervakning utgjorde ett mindre intrång i privatlivet (se Europadomstolens dom i målet Uzun mot Tyskland, punkt 65 och 66, jfr. även dom i målet P.G. och J.H. mot Förenade kungariket, punkt 42).

Europadomstolen har vidare slagit fast att nationell lagstiftning om dolda spaningsåtgärder och hemliga tvångsmedel måste innehålla kontrollmekanismer för att skydda mot missbruk. Vad som krävs i det avseendet beror på åtgärdernas karaktär, räckvidd och varaktighet, vilka motiv som krävs för att besluta, utföra och övervaka dem samt vilken typ av rättsmedel som finns i den nationella lagstiftningen (se t.ex. Europadomstolens dom i målet P.G. och J.H. mot Förenade kungariket, punkt 76–81 och dom i målet Uzun mot Tyskland).

När det gäller hemliga tvångsmedel kan särskilt noteras att det inte bara är privatlivet för personen som tvångsmedlet riktas mot som är skyddat, utan även privatlivet hos den som t.ex. ringer till en avlyssnad telefon. Avlyssningen i sig innebär ett ingrepp, det spelar ingen roll om inspelningarna aldrig ens nått åklagaren utan förstörts och aldrig använts. (Se bl.a. Europadomstolens dom i målet Amann mot Schweiz, punkt 45.)

Skyddet mot frihetsberövanden och skyddet för rörelsefriheten

Enligt LSU finns möjligheter att på olika sätt inskränka utlänningars kroppsliga frihet och rörelsefrihet genom bestämmelserna om förvar, uppsikt och anmälningsskyldighet. I artikel 5 i Europakonventionen regleras rätten till personlig frihet och innebär bl.a. att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikeln. Rörelsefriheten skyddas av artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll.

Den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. En viktig skillnad mot regeringsformen är alltså att den rörelsefrihet som garanteras av konventionen gäller alla som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium och inte bara svenska medborgare. Skyddet för rörelsefriheten hänger även samman med rätten enligt artikel 8 i konventionen för privatliv och familjeliv. Inskränkningar i enskildas rörelsefrihet kan nämligen påverka deras möjlighet att utöva sitt privat- och familjeliv. Om inskränkningen är förenad med elektronisk övervakning utgör även själva övervakningen ett ingrepp i den enskildes privatliv.

Vid bedömningen av om en inskränkning av rörelsefriheten är proportionerlig bedöms inte bara varje åtgärd för sig. I stället måste den samlade intensiteten av alla begränsningar i rörelsefriheten bedömas, liksom om det är fråga om inskränkningar av flera rättigheter eller om elektronisk övervakning används. Om förbudet kombineras med elektronisk övervakning är det som tidigare sagts också fråga om en inskränkning av den dömdes privatliv. Ett sådant beslut ökar intensiteten i rörelseinskränkningen och är därför relevant för proportionalitetsbedömningen. I sådana fall måste de intressen som skyddas väga extra tungt.

Europadomstolens praxis beträffande artikel 5 och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet

Artikel 5 i Europakonventionen gäller frihetsberövanden och det kan även i konventionsrätten uppstå situationer då en persons rörelsefrihet är så pass snävt beskuren att det är osäkert om en person ska anses vara berövad friheten eller inte. Detta avgör i sin tur om begränsningen ska bedömas enligt artikel 5 eller artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet. Enligt Europadomstolen är det centrala för bedömningen om en åtgärd är en begränsning av rätten till frihet den konkreta situationen där åtgärden vidtas. I *Amuur mot Frankrike* och *Medvedyev m.fl. mot Frankrike* (stor kammare) uttalade Europadomstolen att bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av situationen där hänsyn ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, effekt och sättet på vilket den verkställs (se Europadomstolens domar den 25 juni 1996, nr 19776/92 och den 29 mars 2010, nr 3394/03).

Den som har ålagts husarrest, det vill säga skyldighet att vistas i sitt hem och att inte lämna hemmet annat än i begränsad och reglerad omfattning, har ansetts vara berövad friheten i konventionens mening (se Europadomstolens domar den 18 december 2002 i målet N.C. mot Italien (stor kammare), nr 24952/94, den 2 augusti 2001 i målet Vittorio och Luigi Mancini mot Italien, nr 44955/98, och den 5 juli 2016 i målet Buzadji mot Moldavien, nr 23755/07, punkten 104). Mindre ingripande åtgärder, där en person tilläts vara på jobbet i veckorna men var ålagd att vara hemma mellan kl. 19 och 07 på vardagarna samt hela helgerna, bedömdes i stället som en begränsning av rörelsefriheten enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet (se Europadomstolens dom den 15 december 2005 i målet Trijonis mot Litauen, nr 2333/02). Detsamma ansågs gälla i ett fall där begränsningen bestod av att inte lämna hemmet nattetid (se Europadomstolens dom den 19 januari 2021 i målet Timofeyev och Postupkin mot Ryssland, nr 45431/14 och 22769/15, punkten 125). Att övervakas av polisen, tillsammans med villkor om att bo på ett visst ställe och andra restriktioner, har också ansetts huvudsakligen vara en inskränkning i rörelsefriheten och inte ett frihetsberövande. Detta gäller i vart fall när den begränsade inte är tvungen att bo i ett visst, begränsat område, får lämna sitt hem under dagen och tilläts ha ett mera socialt liv. (Se bl.a. Europadomstolens dom den 22 februari 1994 i målet Raimondo mot Italien, nr 12954/87.)

Saken är mera oviss när en person ålagts att vistas inom ett större område men har fått röra sig fritt inom detta område. I Guzzardi mot Italien hade Guzzardi, som ansågs lierad med maffian, av italiensk domstol ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien (mindre än 2,5 km²). Europadomstolen ansåg att Guzzardis rörelsefrihet var så begränsad och omfattade ett så litet område att det rörde sig om ett frihetsberövande. Vikt lades också vid längden för förbudet (16 månader), att det låg ett fängelse på den lilla ön, att det var övervakning i princip dygnet runt samt att det var nästintill omöjligt för Guzzardi att ha sociala kontakter med någon annan än sin närmsta familj och personalen (se Europadomstolens dom den 6 november 1980, nr 7367/76, punkten 95).

I Nada mot Schweiz (se Europadomstolens dom den 12 september 2012, nr 10593/08) ansåg däremot Europadomstolen att det förhållandet att Nada var förhindrad att lämna en italiensk enklav, som på alla sidor var omgiven av schweiziskt territorium, inte innebar att

han var berövad friheten. Hindret bestod i att Nada fanns med på en av FN upprättad sanktionslista, vilket medförde att han inte fick färdas in på eller genom schweiziskt territorium. Det var här fråga om en inskränkning som varat under sex år och på en mindre plats. Skillnaden mot Guzzardi var att Nada fick röra sig fritt på enklaven och att han fick ta emot besök. Han var inte heller föremål för övervakning av polis eller på annat sätt övervakad och var inte skyldig att anmäla sig någonstans regelbundet. Han kunde också ansöka om undantag från Schweiz, som enligt nationell lag hade möjlighet att ge sådant. Det var därför inte ett frihetsberövande i konventionens mening.

Samma bedömning gjordes i De Tommaso mot Italien (se Europadomstolens dom den 23 februari 2017, nr 43395/09) där det var fråga om preventiva åtgärder mot en brottsbelastad person i form av krav på att bl.a. bo på en viss adress, vara hemma under vissa tider och att undvika vissa platser. Europadomstolen fann att åtgärderna inte var så ingripande att de utgjorde ett frihetsberövande, varför artikel 5 var inte tillämplig. Det relevanta var att personen fick röra sig fritt i hemmet under dagarna och att han kunde upprätthålla ett socialt liv och kontakt med omvärlden. Även om Europadomstolen inte ansåg att det var ett frihetsberövande som aktualiserade artikel 5 var det i De Tommaso mot Italien brott mot laglighetskravet i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet, bl.a. eftersom den nationella lagtexten var alltför oklar angående vilka personer som kunde bli föremål för den preventiva åtgärden och på vilka grunder och med stöd av vilken bevisning åtgärderna beslutades.

Sammanfattningsvis gäller att graden eller intensiteten av den aktuella inskränkningen är avgörande för om det är fråga om ett frihetsberövande eller en annan inskränkning av rörelsefriheten. Det kan också finnas situationer då såväl artikel 5 som artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet är aktuella.

Egendomsskyddet

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens all-

männa grundsatser. Det sagda inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

För att inskränkningar i egendomsskyddet ska vara godtagbara krävs att de är proportionerliga. Detta innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, strider en inskränkning i rätten att utnyttja egendom mot artikel 1. Europadomstolen har i sin praxis tillerkänt staterna ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen. (Se Danelius m.fl., s. 722.)

Opinionsfriheterna

Som utvecklas närmare i kapitel 10 kan åtgärder enligt LSU i vissa situationer tänkas påverka bland annat yttrandefriheten och demonstrationsfriheten så som denna garanteras i Europakonventionen.

I artikel 9 regleras tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt artikelns första punkt har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt andra punkten får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Yttrandefrihet regleras i artikel 10. Av artikeln framgår följande. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straff-

påföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Mötes- och föreningsfrihet regleras i artikel 11. Av artikeln framgår följande. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Förbud mot missbruk av rättigheter

De materiella rättighetsstadgandena innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att inskränka rättighetsskyddet. Därutöver följer en allmän avgränsning av konventionsskyddet av artikel 17, enligt vilken ingenting i konventionen ska tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Artikeln syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventionens rättigheter – främst yttrande-, mötes- och föreningsfriheterna – för att undergräva desamma. Bestämmelsen kan läggas till grund för att avvisa anmälningar från antidemokratiska krafter, men är tänkt att tillämpas på det sättet endast i exceptionella och extrema fall. I stället beaktas den grundläggande princip som kommer till uttryck i bestämmelsen – att en demokrati måste ha utrymme att försvara sig själv mot totalitära anspråk – främst

som en del av bedömningen av om en rättighetsinskränkning har varit försvarlig.

Artikel 17 har tillämpats i ett antal mål som gällt yttranden som riktat sig mot islam. I *Norwood mot Förenade kungariket* (se Europadomstolens dom den 16 november 2004, nr 23131/03) hade en man dömts för att ha satt upp en affisch i sitt lägenhetsfönster. Affischen innehöll ett fotografi av tvillingtornen i brand, texten ”Islam ut ur Storbritannien – Skydda det brittiska folket”, samt halvmånen och stjärnan under en förbudssymbol. Europadomstolen ansåg, med hänvisning till artikel 17, att en sådan generell och häftig attack mot en religiös grupp som kopplade gruppen i sin helhet till ett allvarligt terroristdåd, inte åtnjöt skydd av artikel 10. Klagomålet avvisades därför.

I *Ayoub m.fl. mot Frankrike* (se Europadomstolens dom den 8 oktober 2020, nr 77400/14, 34352/15 och 34550/15) gällde klagomålet upplösningen av ett antal föreningar på den extrema högerkanten. Beträffande två av föreningarna bedömde Europadomstolen att de hade som ändamål att främja hat mot och diskriminering av muslimska invandrare. I ljuset av den antidemokratiska karaktären av deras aktiviteter och med hänvisning till artikel 17 avvisade domstolen de båda föreningarnas klagomål såsom oförenliga med konventionens bestämmelser.

3.6.3 EU:s rättighetsstadga

Allmänt om rättighetsstadgan

Bestämmelser till skydd för enskildas fri- och rättigheter finns även i EU:s stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna, även kallad rättighetsstadgan. Stadgan är uppdelad i sju avdelningar och spänner över en mängd olika frågor: från förbud mot dödsstraff och tortyr till skydd av personuppgifter och rätten till utbildning. Varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i rättighetsstadgan måste vara föreskriven i lag och förenlig med innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52.1). Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har enligt artikel 47 rätt till ett effektivt

rättsmedel inför en domstol. Vidare har var och en rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Rättighetsstadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Det innebär att rättigheterna i stadgan måste iakttas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde (se EU-domstolens dom den 26 februari 2013 i målet Åkerberg Fransson, C-617/10, punkt 21). I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, eller ge ett mer långtgående skydd (artikel 52.3).

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Medlemsstaterna är alltså i princip fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till bland annat nationell säkerhet och allmän ordning kräver. En sådan bedömning måste dock göras restriktivt (se bl.a. EU-domstolens dom den 2 juli 2020 i målet WM mot Stadt Frankfurt am Main, C-18/19). Eftersom nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens gjordes vid tillkomsten av LSU bedömningen att lagen kunde utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i sekundärrätten, såsom direktiv (prop. 2021/22:131 s. 63–65). Några uttalanden om förhållandet till EU:s rättighetsstadga gjordes inte.

Utvisningsärenden

Till stor del innehåller rättighetsstadgan bestämmelser som motsvarar bestämmelser i Europakonventionen. Stadgan innehåller således en bestämmelse om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling (artikel 4). När det gäller utvisningsärenden finns en särskild bestämmelse i artikel 18, där det anges att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller

andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Asylrätten skyddas av bestämmelsen i artikel 18. Ett utvisningsbeslut kan också komma i konflikt med den rätt till respekt för bl.a. privat- och familjelivet som följer av artikel 7.

I artikel 24 finns särskilda bestämmelser om barnets rättigheter. Av bestämmelsen framgår bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner och att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Bestämmelsen kan aktualiseras vid t.ex. förvar av barn eller föräldrar enligt utlänningslagen.

Enligt artikel 45 har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Rörelse- och uppehållsfrihet kan i enlighet med fördragen medges tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.

Särskilt om tvångsmedelsanvändning

Tvångsmedelsanvändning, såsom husrannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, kan aktualisera rätten till skydd för privat- och familjelivet enligt artikel 7. I artikel 8 finns vidare bestämmelser om skydd av personuppgifter. Artikel 9 kan bl.a. aktualiseras vid användning av hemliga tvångsmedel, såsom hemlig övervakning eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

3.6.4 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen trädde i kraft i september 1990. Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades barnkonventionen i svensk rätt. Under de cirka 30 år som gått sedan konventionens ikraftträdande har några bestämmelser etablerats som grundläggande principer för både tolkningen och tillämpningen av konventionen. För mer ingående redo-

görelser av artiklarna nedan, se betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63).

Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. FN:s kommitté för barnets rättigheters rekommendationer och allmänna kommentarer kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning (se Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, prop. 2017/18:186, s. 79 och 96).

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Rättigheterna i barnkonventionen gäller alla barn inom en stats jurisdiktion utan någon åtskillnad av något slag. Det innefattar även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, som söker asyl eller som befinner sig utan tillstånd i Sverige.

Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens handlingar, åsikter eller tro.

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Punkten omfattar såväl lagstiftande organ som vid individuella beslut (se SOU 2020:63 s. 185 och 186). I artikel 3.2 anges staternas övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Genom artikel 3.3 ställs krav på att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn fastställs av behöriga myndigheter och att en stat säkerställer att normerna efterlevs. Syftet med begreppet barnets bästa är enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter att säkerställa att barn både fullt och faktiskt kan åtnjuta alla de rättigheter som erkänns i konventionen och barnets helhetsutveckling. Kommittén understryker att en vuxen persons personliga bedömning av ett barns bästa inte får ha företräde framför skyldigheten att respektera barnets alla rättigheter enligt konventionen. Alla rättigheter som föreskrivs i den är för barnets bästa och ingen rättighet ska kunna inskränkas av en negativ tolkning av barnets bästa. Vidare framhåller kommittén att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att man gör bedömningar anpassade till det specifika sammanhanget (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013] Om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som

bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, punkt 14, SOU 2020:63 s. 184).

Genom artikel 6 erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. FN:s kommitté för barnets rättigheter förväntar sig att konventionsstaterna uppfattar begreppet utveckling ”som ett helhetsbegrepp vilket omfattar barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling” (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 [2003] Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter [artikel 4, 42 och 44.6], CRC/GC/2003/5, punkt 12).

Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om en stats skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa. Vidare framgår det av artikel 9.2 att för det fall en stat överväger att skilja ett barn från sin förälder, på grund av barnets bästa, ska alla parter beredas möjlighet att lägga fram sina synpunkter och delta i förfarandet. I artikel 9.3 tas också upp ett barns rätt att upprätthålla kontakten med sina föräldrar. Om en stat orsakat ett åtskiljande har staten en skyldighet att informera om var föräldern eller barnet vistas.

Enligt artikel 12.1 ska en stat tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda en åsikt rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Ett barns åsikter ska beaktas i förhållande till ålder och mognad. På vilket sätt en stat ska tillförsäkra ett barn den rättighet som anges i artikel 12.1 framgår inte av artikeln. Det är dock en positiv skyldighet som kräver aktiva åtgärder (se SOU 2020:63 s. 536). För att ett barn ska tillförsäkras denna rätt ska barnet enligt artikel 12.2 särskilt beredas möjlighet att höras. Det kan göras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och gäller i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet.

Barnrättskommittén har uttryckt att bedömningen av barnets bästa (artikel 3.1) måste ske med respekt för barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Barnets åsikter måste tillmätas betydelse i alla frågor som rör barnet (se SOU 2020:63 s. 183).

Enligt artikel 16 har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan kan begränsas i lag. Denna rättighet kan, likt artikel 8 i Europakonventionen, aktu-

aliseras vid tvångsmedelsanvändning och uppsikt. Barnkonventionsutredningens sammantagna bedömning, utifrån den begränsade analys som rymdes inom uppdraget, var att gällande tvångsmedelsbestämmelser, inklusive de hemliga tvångsmedlen, var förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (se SOU 2020:63 s. 681 och 682).

En stat är enligt artikel 19.1 skyldig att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Av artikel 19.2 framgår att skyddsåtgärderna bör innefatta effektiva förfaranden av olika slag. FN:s kommitté för barnets rättigheter menar att det behövs effektiva förfaranden för att säkerställa dessa åtgärders genomdrivande, kvalitet, relevans, tillgänglighet, effekt och effektivitet (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 [2011] Barnets rätt till frihet från alla former av våld, CRC/C/GC/13, punkt 57 och 58).

Enligt artikel 37.1 a ska en stat säkerställa att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av någon under 18 år. Vidare ska en stat enligt artikel 37.1 säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas. I artikel 37.1 b och c anges även förutsättningarna för att frihetsberöva ett barn och villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna (se SOU 2020:63 s. 1409). Därtill anges det vissa processuella bestämmelser som ska gälla vid frihetsberövanden.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess föräldrars migrationsstatus (se Gemensam allmän kommentar nr 4 [2017] av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 [2017] av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

punkt 5). Kommittén har även uttalat att alla disciplinära åtgärder ska vara förenliga med principen att upprätthålla barnets inneboende värdighet samt med grundläggande principer för institutionell vård. Disciplinära åtgärder i strid med artikel 37 i barnkonventionen måste, enligt kommittén, vara strängt förbjudna, inklusive kroppslig bestraffning, placering i en mörk cell, isolering eller annat straff som kan äventyra barnets fysiska eller psykiska hälsa eller välbefinnande (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 95 [g]). Konventionen lämnar, enligt kommittén, inget utrymme för någon form av legaliserat fysiskt eller psykiskt våld mot barn (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 [2006] Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning [bl.a. artikel 19, 28.2 och 37], CRC/C/GC/8, punkt 18). Dessutom finns det, enligt kommittén, andra icke-fysiska bestraffningsformer som också är grymma och förnedrande och därför oförenliga med konventionen. Dessa former innefattar t.ex. straff som innebär att barnet förringas, förödmjukas, smutskastas, görs till syndabock, hotas, skräms eller förlöjligas (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 [2006] Barnets rätt till skydd mot kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning [bl.a. artikel 19, 28.2 och 37], CRC/C/GC/8, punkt 11). Kommittén understryker att om isolering anses nödvändigt för att avskilja ett barn, bör detta göras i närvaro eller under noggrann övervakning av lämplig och utbildad personal (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 95 [h]).

Barnkonventionsutredningen bedömde att förvar enligt utlänningslagen överensstämde med artikel 37, men ansåg att interimistiska beslut om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte stämde överens med innebörden av artikel 37 i barnkonventionen (se SOU 2020:63 s. 1464 och 1465, se även avsnitt 8.3 och 8.11). Barnkonventionsutredningen ansåg i fråga om häktade barn att det förelåg en oförenlighet med artikel 37 om inte en rätt för barnet att vistas med personal eller någon annan i minst fyra timmar varje dag tillgodosågs (se SOU 2020:63 s. 1469).

Artikel 40 behandlar ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikel 40.1 understryks att

barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. FN:s kommitté för barnets rättigheter har uttalat att en stats lagstiftning och förfaranden bör garantera ett barns rättigheter under hela processen, från den första kontakten med rättsväsendet. Kommittén framhåller vikten av fortlöpande utbildning av personer som arbetar med unga lagöverträdare. Dessa personer bör enligt kommittén vara välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 [2019] om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, punkt 39 och 41). Artikel 40.2 stadgar vidare vilka skyldigheter en stat har i förhållande till ett barn som är misstänkt för, åtalad för eller har befunnits skyldig till brott. Den reglerar all behandling från och med första misstanken, inklusive hela utredningen, tvångsmedel, åtal, rättegång och påföljd. I artikeln ställs det krav på att staten ska främja ett särskilt rättssystem för barn med positiva i stället för bestraffande mål. Enligt artikel 40.3 ska staten också ange en minimiålder för straffbarhet.

3.7 Närmare om proportionalitetsprincipen

Som framgått i det föregående är inskränkningar i skyddet för enskildas rättigheter godtagbara enbart om de är proportionerliga. Detta gäller både enligt regeringsformen och Europakonventionen och innebär att proportionaliteten måste beaktas såväl vid utformningen av bestämmelserna som vid tillämpningen. Den sistnämnda skyldigheten avspeglas i en uttrycklig bestämmelse i 1 kap. 8 § LSU. En åtgärd enligt LSU får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. En åtgärd får alltså inte vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bedömningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlänningens. Av förarbetena framgår vidare följande (se prop. 2021/22:131 s. 229).

Eftersom det är fråga om utlännningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet, ställs det generellt sett ett högt krav på utlänningsens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår. Ett beslut om utvisning enligt lagen syftar till att undanröja en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller annan allvarlig brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Risken för att oskyldiga drabbas eller att viktiga samhällsfunktioner skadas måste därför väga tungt. Det krävs därmed betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att så kan vara fallet.

Proportionalitetsbedömningen kan t.ex. innebära att en mycket långvarig tvångsmedelsanvändning så småningom inte längre anses stå i rimlig proportion till det intrång som det innebär för utlänningen. Bedömningen ska alltså inte bara göras när ett beslut om en åtgärd fattas utan även när åtgärden verkställs. Principen får därför betydelse även för t.ex. hur länge en åtgärd får bestå. Det gäller inte minst vid bedömningen av hur länge en utlännings får hållas i förvar. En proportionalitetsbedömning kan leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställs under uppsikt.

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). Barn torde ytterst sällan bli föremål för åtgärder enligt lagen, men de kan i större utsträckning antas komma att beröras indirekt av ett beslut som fattas med stöd av lagen.

En proportionalitetsbedömning ska göras oavsett om det är Säkerhetspolisen, Migrationsverket, regeringen, Polismyndigheten eller domstol som beslutar om åtgärden.

4 Det förändrade säkerhetsläget

4.1 Ett allvarligt säkerhetsläge

På senare år har Sveriges säkerhetspolitiska läge försämrats. Utvecklingen i omvärlden präglas av en tilltagande kraftmätning mellan stormakter där internationella normer och samarbeten försvagas. Förändringarna i omvärlden går fort och påverkar Sveriges säkerhet. Hotet mot Sverige är bredare och djupare än tidigare. Otillbörliga aktiviteter och angrepp pågår hela tiden och ser olika ut (se Säkerhetspolisens årsbok 2019). Inte minst har kriget i Ukraina kommit att prägla säkerhetsläget i både Sverige och Europa de senaste åren. Utgången av kriget i Ukraina är avgörande för Europas och Sveriges säkerhet där Rysslands fokus kan komma att riktas alltmer mot väst. Framför allt Ryssland men också Kina och Iran utgör de största hoten mot Sverige. Länderna verkar, och i viss mån samverkar, för att förändra den nuvarande säkerhetsordningen (se Säkerhetspolisens årsbok 2023/24).

Hotbilden mot Sverige är komplex där hoten går in i varandra och förstärks. Främmande maktssäkerhetshotande verksamhet mot Sverige bedrivs brett och inbegriper allt från anskaffning av teknik, cyberangrepp, attentatsplaner mot personer, kartläggning av oppositionella och påverkan mot svenskt beslutsfattande. Med största sannolikhet kommer det allvarliga säkerhetspolitiska läget att bestå under en längre tid och på så vis inverka på hotet från såväl främmande makt som våldsbejakande extremism. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2023/24.)

4.2 Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Informationen i framställningen nedan är hämtad från regeringens redogörelser för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar (se skr. 2023/24:45 och skr. 2024/25:68) samt från Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) helårsbedömning beträffande 2024 och 2025.

Attentatshotet i Sverige kommer framför allt från våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism. De senaste decennierna har terrorattentatshotet mot Sverige främst emanerat från våldsbejakande islamism. De senaste åren har samtidigt terrorattentatshotet från våldsbejakande högerextremism successivt ökat i västvärlden, inklusive i Sverige. Sammantaget skedde det 14 terrorattentat i västvärlden under 2023, varav nio genomfördes av våldsbejakande islamister och fem av våldsbejakande högerextremister. Inga terrordåd skedde i Sverige men däremot dödades två svenskar då en ensamagerande gärningsman öppnade eld mot dessa i Bryssel. Gärningsmannen publicerade ett videoklipp på sociala medier efter dådet där han uppgav att terrorattentatet var en hämnd mot Sverige och att han hade inspirerats av Daesh.

Under 2024 genomfördes inga terrorattentat i Sverige. Under året återgick Sverige till att betraktas som ett legitimt mål, jämte många andra västländer, för internationella islamistiska terrororganisationer. Detta kan jämföras med 2023 då Sverige omnämndes specifikt delvis på grund av de uppmärksammade koranbränningarna och den desinformationskampanj – den s.k. LVU-kampanjen – som framställde Sverige som islamfientligt. Antalet hot mot Sverige, och specifika omnämnanden av Sverige i propagandan, har successivt minskat sedan hösten 2023. Under det gångna året har Sverige endast omnämnts specifikt vid enstaka tillfällen. Fokusskiftet härrör främst från krigsutbrottet mellan Hamas och Israel. Det är tveksamt att ett ihållande fredsavtal mellan krigförande parter i Mellanöstern skulle innebära att internationella terrororganisationer åter skulle se på Sverige som ett prioriterat mål.

Terrorattentatshotet från både våldsbejakande islamister och våldsbejakande högerextremister minskade under 2024. Under 2024 skedde sju terrorattentat med våldsbejakande islamistisk motivbild i väst. I tre av dessa var kriget mellan Israel och Hamas den främsta

motiverande och legitimerande faktorn. Under 2024 genomfördes ett terrorattentat med våldsbejakande högerextremistisk motivbild. Sammantaget utgör detta en påtaglig minskning jämfört med året dessförinnan. Trots att Sverige under 2024 återgått till att betraktas som ett legitimt mål som en del av väst visar tidigare erfarenheter att händelser som uppfattas vara islamfientliga används för att legitimera terrorattentat flera år senare.

Våldsbejakande vänsterextremister är också verksamma i Sverige men utgör för närvarande inget identifierat terrorattentatshot. Samtliga våldsbejakande extremistmiljöer har internationella kontakter.

Terrorhotet mot Sverige kan beskrivas som allt mer komplext och brett med olika aktörer som har avsikt att agera i och mot Sverige. Olika typer av författningshot har utkristalliserats de senaste åren. Exempel på det är etablerade våldsbejakande islamistiska aktörer i Sverige som tenderar att röra sig från våldsbejakande till författningshotande aktiviteter. Detta genom att närma sig demokratiska plattformar för att bedriva långsiktig påverkan med legala medel och att använda exempelvis politiska partier, skolverksamhet, föreningsliv och trossamfund. Därutöver har både våldsbejakande islamister och våldsbejakande högerextremister fortsatt att sprida desinformation bl.a. genom s.k. hybridisering där den egna propagandan vävs ihop med olika typer av anti-etablissemangsextremism, t.ex. i form av konspirationsteorier och anti-statliga narrativ. Det gemensamma anslaget är en misstro mot ett uppfattat västerländskt politiskt, ekonomiskt och kulturellt etablissemang som genom en uppfattad kontroll av statliga institutioner, storföretag och traditionella mediekanaler anses begränsa medborgares frihet.

De senaste åren har minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige vilket är en trend som även observerats på internationell nivå. Gemensamt för minderåriga aktörer är en fascination för våld och att den ideologiska övertygelsen och kunskapen tenderar att vara grund jämfört med radikaliserade vuxna. Unga förefaller att vara mindre bundna till traditionella terrororganisationer och är i stället mer benägna att utforma en egen ideologisk övertygelse. Till exempel finns det i vissa utförda och avvärjda skolattacker inslag av en, främst våldsbejakande högerextremistisk, ideologisk motivbild. En majoritet av de minderåriga som kan kopplas till avvärjda och genomförda terrorattentat inspirerades av Islamiska staten (IS).

Under 2023 noterades exempel på potentiellt förmågehöjande kontaktytor mellan den organiserade brottsligheten och våldsbejakande extremism, framför allt genom personliga kontakter. Vissa av den organiserade brottslighetens brottsvinster kan misstänkas finansiera verksamhet som kopplas till terrorism. För aktörer aktiva i båda miljöerna tycks dock den ideologiska övertygelsen sällan driva brottsligheten. Under våren 2024 hanterades ett antal genomförda och misslyckade attacker i anslutning till Israels ambassad i Stockholm där uppgifter om att kriminella aktörer agerat på uppdrag av främmande makt förekom. Statliga aktörer är anpassningsbara vad gäller vilka ombud som utnyttjas för att genomföra våldsdåd, där upprätthållandet av förnekbarhet är en viktig aspekt som bl.a. kan upprätthållas genom nyttjande av nätverkskriminella individer. Individer inom kriminella nätverk nyttjas, både opportunistiskt och för att uppnå mer långsiktiga strategiska mål. Även nätverk eller individer med koppling till våldsbejakande islamistisk extremism kan bli potentiella ombud för främmande makt.

4.3 En sänkt terrorhotnivå men fortfarande ett förhöjt hot

Säkerhetspolischefen beslutade den 23 maj 2025 att sänka terrorhotnivån från ett högt hot till ett förhöjt hot. Terrorhotnivån bedöms på en femgradig skala enligt följande.

- Inget identifierat hot (1)
- Begränsat hot (2)
- Förhöjt hot (3)
- Högt hot (4)
- Mycket högt hot (5).

Orsaken till beslutet är, som utvecklats i föregående avsnitt, att hotbilden mot Sverige successivt har förändrats och att attentatshotet från våldsbejakande extremism dämpats under en tid. Propagandan mot Sverige som har varit hotdrivande, där Sverige pekats ut som ett islamfientligt land, har under en tid mattats av. Reaktionserna på propagandan som sprids är inte längre lika kraftiga och

Sverige är inte längre utpekad som land. Vidare bedöms omvärldshändelser som tidigare varit hotdrivande inte längre ha lika stor påverkan på terrorhotet som tidigare och flödet av underrättelser om attentatshot är inte lika högt. Vid sidan av det har Säkerhetspolisen tillsammans med andra, både under föregående år och i år, genomfört flera insatser och vidtagit åtgärder som har bidragit till att minska attentatsplanering mot Sverige och reducerat handlingsutrymmet och tillväxten inom våldsbejakande extremism i Sverige.

Inom ramen för ett förhöjt hot ryms att ett terrorattentat kan inträffa. Myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer behöver därför enligt Säkerhetspolisen fortsätta att vidta relevanta säkerhetsåtgärder och skapa förutsättningar för att minska risken för olika typer av hot. Säkerhetspolisens bedömning är att Sverige fortfarande befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge och att läget kan försämrats ytterligare. Främmande makt bedriver fortsatt en omfattande säkerhetshotande verksamhet mot Sverige. Dock bedöms den verksamheten inte i första hand vara kopplad till bedömningen av terrorhotnivån.

4.4 Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Främmande makt bedriver kontinuerligt och långsiktigt olovlig underrättelseverksamhet, teknikanskaffning och påtryckningsarbete mot personer i Sverige som regimerna uppfattar som hot. Ryssland, Kina och Iran utgör de största säkerhetshoten på både kort och lång sikt. Rysslands fullskaliga invasion och anfallskrig mot Ukraina, och andra auktoritära staters alltmer offensiva agerande, har allvarligt försämrat säkerhetsläget i omvärlden vilket även fortsätter att påverka Sverige, där yttre hot har betydelse för den inre säkerheten. Rysslands möjligheter att bedriva underrättelseinhämtning eller säkerhetshotande verksamhet via officiella plattformar har försvårats, och den dolda verksamhet som Ryssland bedriver i Sverige via ombud i form av bl.a. företag kan därmed ha fått en ökad relevans. För auktoritära stater som Ryssland, Kina och Iran är regimens fortlevnad högst prioriterad och när regimen på olika sätt ifrågasätts eller pressas kan även intresset för och hotet mot oppositionella utomlands öka. Individer i Sverige som bedrivit verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet har varit aktuella för lagen om särskild

kontroll av vissa utlänningar. Verksamheten innefattar bl.a. att inhämta och överlämna information samt söka upp och förmedla kontakt med personer av intresse.

5 Utökade möjligheter till förvar

5.1 Uppdraget

Enligt bestämmelser i 3 kap. i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, finns det möjlighet att ta en utlänning i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen (verkställighetsförvar) eller det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas (sannolikhetsförvar) och vissa andra förutsättningar är för handen. Bestämmelserna innehåller bl.a. regler om hur lång tid ett förvar får pågå.

Vi har i uppdrag att överväga vissa frågor rörande förvar av utlänningar enligt LSU. En del av uppdraget är att se över förvarstiderna i lagen. Syftet med översynen ska enligt kommittédirektiven vara att säkerställa att verkställighet av utvisningsbeslut kan genomföras i så många fall som möjligt. I direktiven framhålls att det frihetsberövande som ett beslut om förvar innebär utgör en ingripande åtgärd för den enskilde, men att en ändamålsenligt utformad migrationsprocess förutsätter att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utlänningar som vistas i Sverige och att det finns effektiva verktyg som kan användas i avvaktan på att ett beslut om utvisning kan genomföras. Möjligheten att hålla en utlänning i förvar framhålls i direktiven som ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. Vidare anges att detta är särskilt angeläget när en utlänning har bedömts utgöra ett så allvarligt säkerhetshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. Utgångspunkten för översynen av förvarstiderna bör enligt direktiven vara att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställs.

Vårt uppdrag i denna del är att föreslå den förlängning av tidsgränserna för förvar som bedöms proportionerlig i avvägningen mellan behovet av att stärka skyddet för Sveriges säkerhet och skyddet

för enskildas fri- och rättigheter, och att lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har även i uppdrag att överväga om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas. I kommittédirektiven anges särskilt att utredningen bör överväga om brott mot anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för att ta en utlänning i förvar med stöd av LSU (se även bet. 2021/22:JuU30 punkt 4, rskr. 2021/22:323). Syftet är att säkerställa att en utlänning som har meddelats anmälningsskyldighet följer beslutet. I direktiven anges att det behöver analyseras hur en sådan ändring skulle förhålla sig till bestämmelsen om straffansvar för brott mot anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 3 § LSU.

Vårt uppdrag beträffande utökade förutsättningar till förvar är att

- överväga om brott mot anmälningsskyldigheten ska utgöra en självständig grund för förvar och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan ordning,
- även i övrigt ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Våra överväganden om brott mot anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för förvar finns i avsnitt 7.6.

5.2 Närmare om enskildas rättigheter avseende frihetsberövande

I avsnitt 3.6 ges en översikt av de rättigheter enligt regeringsformen och internationella instrument som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden. I detta avsnitt går vi närmare in på rättighetsregleringen om frihetsberövanden.

5.2.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen anges grundläggande fri- och rättigheter. Där anges också om och i så fall i vilken utsträckning principerna får inskränkas. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Begränsningar av skyddet för rörelsefriheten får göras, men då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen.)

Av 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen följer en rätt till domstolsprövning utan oskäligt dröjsmål av ett tvångsvis omhändertagande. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

5.2.2 Europakonventionen

Rörelsefriheten skyddas dels genom artikel 5 i Europakonventionen, dels genom artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Nämnas bör också artikel 8 som ger var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. Sambandet mellan de nu nämnda rättigheterna är starkt.

I artikel 5 i Europakonventionen regleras rätten till personlig frihet som innebär bl.a. att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla inom någon av de kategorier som uppräknas i artikeln. Kravet på stöd i lag innebär inte bara att den nationella lagen har följts utan också att lagen i sig måste vara förenlig med konventionen, inklusive de generella principer som uttrycks i eller implicit följer av den (se Europadomstolens dom den 2 oktober 2012 i målet Plesó mot Ungern, nr 41242/08, punkten 59). De generella principer som avses är rättsstatsprincipen, principen om rättssäkerhet, proportionalitetsprincipen och skyddet mot godtycke som där-

utöver är själva syftet med artikel 5 (se Europadomstolens beslut den 28 augusti 2012 i målet *Simons mot Belgien*, nr 71407/10, punkten 32). I kravet på rättssäkerhet ligger att all lag ska vara tillräckligt tydlig för att den enskilde i rimlig grad ska kunna förutse konsekvenserna av en given handling (se bl.a. Europadomstolens domar den 15 december 2016 i målet *Khlaifia m.fl. mot Italien*, nr 16483/12, punkten 92, den 21 oktober 2013 i målet *Del Río Prada mot Spanien*, nr 42750/09, punkten 125 och den 23 februari 2012 i målet *Creangă mot Rumänien*, nr 29226/03, punkten 120). När en nationell lag tillåter frihetsberövande måste den vara tillräckligt tillgänglig, exakt och förutsebar i sin tillämpning. Det innebär bl.a. att det krävs tydliga bestämmelser om förutsättningarna för frihetsberövande, förlängning av frihetsberövandet och tillgång till ett effektivt rättsmedel (se Europadomstolens dom den 19 augusti 2016 i *J.N. mot Förenade Kungariket*, nr 37289/12, punkten 77).

I artikel 5.1 f behandlas frihetsberövanden för att hindra inresa i ett land eller som ett led i utvisning från landet eller utlämning till ett annat land. Punkten aktualiseras vid förvar enligt utlänningslagen (2005:716, förkortad UtL) eller LSU. Det finns ingen föreskrift i artikel 5.1 f om hur länge ett sådant frihetsberövande som syftar till utvisning eller utlämning får fortgå. Det betyder emellertid inte att den som ska utvisas eller utlämnas får hållas i förvar under obegränsad tid. Det kan finnas nationella tidsfrister som måste iakttas för att frihetsberövandet ska anses lagligt och förenligt med artikel 5.1. Dessutom gäller principen om proportionalitet, och ett frihetsberövande som faller under artikel 5.1 f kan därför med hänsyn till sin långa varaktighet anses oproportionerligt och därmed komma i konflikt med konventionen, särskilt om tidsutdräkten kan tillskrivas försumlighet från myndigheternas sida (se bl.a. Europadomstolens dom den 12 mars 2013 i målet *Djalti mot Bulgarien*, nr 31206/05).

Artikel 5.1 f ställer som nämnts inte upp några absoluta tidsgränser för hur länge ett förvarstagande får pågå. Frågan om lagligheten av åtgärden beror i stället på omständigheterna i det enskilda fallet där det ska beaktas bl.a. i vilken utsträckning arbetet med verkställighet av ett avlägsnandebeslut sker med tillräcklig intensitet från myndigheternas sida. Tiden i förvar får inte heller överskrida vad som rimligen behövs för att uppnå syftet med det aktuella förvarstagandet (se bl.a. Europadomstolens dom den 20 september 2011 i målet *Lokpo och Touré mot Ungern*, nr 10816/10 punkten 22) I det sam-

manhanget spelar det inte någon roll om de tidsgränser för frihetsberövandet som har satts upp inom EU-rätten eller i nationell rätt ännu inte har överskridits (se Europadomstolens dom den 11 oktober 2011 i målet *Auad mot Bulgarien*, nr 46390/10, punkterna 128 och 134). När det finns särskilt fastställda tidsgränser blir dock ett överskridande av tidsgränserna relevant för frågan om frihetsberövandet är lagligt. Om tidsgränserna har överskridits är det osannolikt att frihetsberövandet anses lagligt (se Europadomstolens dom den 3 februari 2022 i målet *Komissarov mot Tjeckien*, nr 20611/17, punkterna 50–52).

Om ett frihetsberövande inte är tillåtet enligt någon av punkterna i artikel 5 står det i strid med konventionen. Ett frihetsberövande med stöd av artikel 5.1 f är tillåtet endast så länge som ett utvisnings- eller utlämningsförfarande pågår. Om det står klart att utvisning inte kan ske är ett frihetsberövande inte förenligt med artikel 5.1 f (se bl.a. Europadomstolens domar den 24 april 2012 i målet *Mathloom mot Grekland*, nr 48883/07, den 8 januari 2010 i målet *Mikolenko mot Estland*, 10664/05, och den 19 februari 2009 i målet *A m.fl mot Förenade Kungariket*, nr 3455/05). Om det pågår ett utvisnings- eller utlämningsförfarande men ärendet inte bedrivits med tillräcklig skyndsamhet upphör frihetsberövandet att vara förenligt i enlighet med artikel 5.1 f. Det krävs att den stat som vidtagit frihetsberövandet aktivt och ihärdigt arbetar för att utvisningen eller utlämningen ska kunna ske. I annat fall saknar frihetsberövandet stöd i bestämmelsen.

Som utgångspunkt beaktar inte Europadomstolen om frihetsberövandet är motiverat eller nödvändigt enligt den nationella lagstiftningen, t.ex. för att förhindra avvikande. Undantag från detta gäller när det är fråga om frihetsberövande av barn. I sådana fall måste frihetsberövandet vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas, vilket kan vara att säkerställa familjens avlägsnande ur landet (se Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet *A.B. m.fl. mot Frankrike*, nr 11593/12, punkten 120).

Om det är ett barn som ska utvisas krävs det vidare att ett eventuellt frihetsberövande är anpassat till barnets ålder och känsliga belägenhet (se *Danelius m.fl.*, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* [2023, version 6, JUNO], *Norstedts Juridik*, s. 155 med däri hänvisat rättsfall).

5.2.3 Barnkonventionen

Barnkonventionen blev svensk lag den 1 januari 2020. I konventionen tillförsäkras barns grundläggande rättigheter och den ger skydd mot övergrepp och utnyttjande. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Det gäller oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare är konventionsstaterna enligt artikel 3.3 skyldiga att säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet och behörig tillsyn. Frihetsberövande av barn får enligt artikel 37 b endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder (artikel 37 c). Ett barn ska vidare därutöver hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det. (Se Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16 s. 298.)

I förarbetena till LSU konstateras att inkorporeringen av barnkonventionen innebär att domstolar och rättstillämpare alltid ska beakta rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Eftersom barnkonventionen är svensk lag ansågs det inte finnas skäl att i LSU införa en särskild paragraf som innebär att barnets bästa ska beaktas vid beslut (se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 63).

5.3 Gällande rätt

5.3.1 Allmänna förutsättningar för bestämmelser om förvar i LSU

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Medlemsstaterna är alltså i princip fria

att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till bl.a. nationell säkerhet och allmän ordning kräver. En sådan bedömning måste dock göras restriktivt (se prop. 2021/22:131 s. 64).

Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i fördrag om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa den inre och yttre säkerheten. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av att väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt äventyras samt av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen. Det har framhållits av EU-domstolen att det samtidigt måste vara fråga om ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet. Det är alltså fråga om undantagssituationer som måste vara väl avgränsade. (Se prop. 2021/22:131 s. 64 och däri gjorda hänvisningar.)

Ovanstående innebär att det av EU-fördraget framgår att medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner ska respekteras och det gäller särskilt funktioner vars syfte är att skydda den nationella säkerheten. Inför införandet av LSU konstaterade regeringen att lagstiftningen syftar till att skydda Sveriges inre och yttre säkerhet. Det arbete som Säkerhetspolisen utför med att avlägsna och kontrollera utlännningar görs i syfte att upprätthålla den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra brott mot Sveriges säkerhet. LSU är av grundläggande betydelse för det ändamålet. Även om LSU innebär inskränkningar i enskildas rättigheter sker inskränkningarna för att exempelvis säkra en utvisning av en utlänning som utgör ett så verkligt, aktuellt och allvarligt samhällshot att han eller hon inte bör få vara kvar i landet. Det rör sig därmed om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna är särskilt framträdande. Mot den bakgrunden gjorde regeringen bedömningen att det i LSU är möjligt att ta in bestämmelser som innebär avvikelser från den gällande sekundärrätten,

såsom EU-direktiv, när det bedöms nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. (Se prop. 2021/22:131 s. 64 och 65.)

5.3.2 Förvar av vuxna

Förutsättningar för att ta en utlänning över 18 år i förvar

I 3 kap. 1 § LSU anges förutsättningarna för att en myndighet ska få ta en utlänning som har fyllt 18 år i förvar.

En utlänning får enligt första stycket punkten 1 tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas enligt lagen, s.k. sannolikhetsförvar. Det är därmed möjligt att ta utlänningen i förvar redan vid den tidpunkten då frågan om utvisning enligt lagen aktualiseras. Sannolikhetsförvar får pågå fram till dess att utvisningsbeslutet får laga kraft eller en utlänning lämnar en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § LSU. Enligt punkten 2 får en utlänning även tas i förvar om det redan finns ett beslut om utvisning enligt lagen och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av utvisningsbeslutet, s.k. verkställighetsförvar. För verkställighetsförvar krävs det att utvisningsbeslutet har fått laga kraft eller att utlänningen har lämnat en nöjdförklaring, eftersom det är först då som utvisningen får verkställas. Om utlänningen sitter i sannolikhetsförvar när utvisningsbeslutet får laga kraft övergår därmed, efter ett beslut, förvaret till ett verkställighetsförvar, om det inte föreligger hinder mot verkställigheten.

I andra stycket anges ytterligare krav för att myndigheten ska få ta en vuxen utlänning i förvar. Enligt punkten 1 får ett beslut om förvar meddelas om det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige. Uttrycket ”anledning att anta” är avsett att ge uttryck för ett mycket lågt beviskrav. Bedömningen får göras utifrån vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden och andra omständigheter. De misstankar som finns om att utlänningen kan komma att begå viss brottslighet och som läggs till grund för ansökan om utvisning kan i sig göra att det finns anledning att anta att han eller hon på fri fot skulle utöva brottslig verksamhet i Sverige.

Även det förhållandet att utlänningens identitet är oklar kan enligt punkten 2 utgöra skäl för förvar. Det innebär att en utlänning får tas

i förvar i avvaktan på att hans eller hennes identitet blir klarlagd. Det kan till exempel bli aktuellt om utlänningen nyligen har kommit till Sverige eller om utlänningen har använt flera olika identiteter i Sverige och utomlands och det är oklart vilken av dem som är den rätta.

Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som påverkar barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Förvarstidens längd

Den generella proportionalitetsregeln i 1 kap. 8 § LSU kompletteras av en bestämmelse i 3 kap. 7 § LSU där det anges att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt. Bestämmelsen gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar. Vid bedömningen av hur länge utlänningen får hållas i förvar ska hänsyn tas till bl.a. vilka konsekvenser ett frihetsberövande får för enskilda. Mot det ska ställas dels det allmännas behov av att frihetsberöva utlänningen för att underlätta framtida verkställighet, dels det samhällshot som utlänningen utgör. Ju längre tid som utlänningen har varit tagen i förvar, desto större krav måste ställas på att åtgärden är nödvändig.

Vidare anges i 3 kap. 8 § LSU de yttersta tidsgränser som gäller vid verkställighetsförvar avseende en utlänning som fyllt 18 år. Som huvudregel får utlänningen inte hållas i verkställighetsförvar i längre tid än ett år. Under vissa förutsättningar får dock förvarstiden förlängas med ytterligare två år. Den maximalt tillåtna tiden som en utlänning får hållas i verkställighetsförvar uppgår därmed till tre år. En förlängning av tiden i verkställighetsförvar får ske vid bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten. Ett sådant väsentligt skäl kan t.ex. vara att det finns anledning att hålla utlänningen i förvar i avvaktan på att Europadomstolen ska pröva ett klagomål från utlänningen om att utvisningen t.ex. strider mot artikel 3 i Europakonventionen (se avsnitt 3.6.2). Det kan också vara fråga om att Säkerhetspolisen behöver skaffa särskilda tillstånd från det land som utlänningen ska utvisas till eller

att kommunikationen med det landet är särskilt komplicerad. Den processen får dock inte ta så lång tid att förvar inte längre är proportionerligt. Enligt 3 kap. 7 § LSU ska förvar pågå under så kort tid som möjligt och enligt 3 kap. 10 § andra och tredje styckena LSU ska ett beslut om verkställighetsförvar prövas på nytt var tredje månad. Dessutom ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Det som under föregående rubrik sagts om proportionalitetsbedömningen vid åtgärder som rör barn gäller även i fråga om förvarstidens längd.

Tidsgränsen om ett år respektive tre år räknas från det att utvisningsbeslutet är verkställbart, under förutsättning att utlänningen är i förvar vid denna tidpunkt. Ett beslut är verkställbart när det har fått laga kraft eller när utlänningen har lämnat en nöjdförklaring.

Om ett försök att verkställa ett beslut om utvisning har misslyckats och utlänningen har förts tillbaka till Sverige, påbörjas en ny ettårsfrist räknad från när utlänningen på nytt anländer till Sverige. Det påverkar emellertid inte den längsta tiden om tre år som en utlänning får hållas i verkställighetsförvar. Det innebär att om ett verkställighetsförsök misslyckas när utlänningen har hållits i förvar i två år och sex månader får utlänningen hållas i förvar högst sex månader till. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kan en ny treårsperiod börja löpa. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om utvisningsbeslutet har verkställts men utlänningen på nytt påträffas i Sverige eller om beslutet under en tid inte har kunnat verkställas därför att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig vid beräkningen av fristerna.

När det inte längre är möjligt att hålla en utlänning i förvar därför att den tillåtna tiden för förvarstagande har gått ut eller för att det inte längre bedöms vara proportionerligt kan det bli aktuellt att i stället besluta om att ställa utlänningen under uppsikt enligt 4 kap. 1 § LSU.

Övrigt om förvar

Huvudregeln är att ett beslut om förvar meddelas av den behöriga myndigheten (3 kap. 3 § LSU). Behörig myndighet är som huvudregel Migrationsverket. Regeringen är behörig myndighet från det att ett överklagande av ett beslut om utvisning har tagits emot av Regeringskansliet och till dess regeringen har avslutat handläggningen av överklagandet. I 3 kap. 4 § LSU finns vissa särskilda bestämmelser om vad som gäller när regeringen är behörig myndighet. Säkerhetspolisen är behörig myndighet från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess beslutet har verkställts. Säkerhetspolisen får vidare under vissa förutsättningar fatta interimistiska beslut om förvar (3 kap. 5 § LSU). Beslutet ska i så fall genast anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Enligt 3 kap. 6 § LSU har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten vidare en möjlighet att interimistiskt besluta om förvar efter att en ansökan om utvisning har lämnats in. Beslutet ska genast anmälas till den behöriga myndigheten, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta gälla.

I 3 kap. 10 § LSU finns bestämmelser om när ett beslut om förvar ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Ett beslut om sannolikhetsförvar ska prövas på nytt inom fyra veckor från det att förvarsbeslutet – inklusive ett interimistiskt beslut som föregick det faktiska beslutet – verkställdes. Verkställighetsförvar ska prövas på nytt inom tre månader. Fristen räknas även i dessa fall från när utlänningen berövades friheten. Så länge utlänningen hålls i förvar ska därefter en ny prövning göras var fjärde vecka respektive var tredje månad. Om en ny prövning inte görs i rätt tid upphör förvarsbeslutet att gälla.

I 3 kap. 11 § LSU finns bestämmelser om skyldighet för Migrationsverket respektive regeringen att ompröva ett beslut om förvar i samband med ett beslut om utvisning.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet (3 kap. 12 § LSU).

I 13–16 §§ finns bestämmelser om muntlig handläggning vid förvar. Regleringen innebär i korthet att muntlig handläggning alltid ska förekomma vid förvarsbeslut. Detta krav gäller dock inte vid interimistiska beslut eller om regeringen är behörig myndighet. Även

i regeringsärenden kan det förekomma muntlig handläggning. I så fall uppdras åt Migrationsöverdomstolen att hålla den muntliga förhandlingen.

Regleringen om placering av förvarstagna utlänningar skiljer sig åt beroende på om det är fråga om vuxna eller barn. Vuxna ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte, eller tillfälligt i en polisarrest. Som utvecklas närmare i avsnitt 5.3.3 ska barn i stället placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige (3 kap. 20 § LSU).

5.3.3 Förvar av barn

Förutsättningar för förvar av utlänningar under 18 år

I förarbetena sägs att det kan antas vara mycket ovanligt att barn tas i förvar med stöd av en lagstiftning som riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner, men att det inte kan uteslutas att det i ett enskilt fall är nödvändigt (prop. 2021/22:131 s. 125 och Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, prop. 2004/05:170 s. 253 och 254). Av 3 kap. 2 § första stycket LSU framgår att de grundläggande förutsättningarna för förvar av en underårig är desamma som för vuxna. Det är alltså möjligt att besluta om sannolikhetsförvar om det är sannolikt att det kommer att meddelas ett beslut om utvisning eller om verkställighetsförvar om det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. För vuxna krävs därutöver, som tidigare sagts, att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på något annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet. Eftersom förvar är mer ingripande för barn ställs betydligt högre krav med avseende på risken. När det är fråga om ett barn krävs därför i stället att det finns en betydande risk för något av det sagda. I förarbetena nämns som exempel på fall då kravet kan vara uppfyllt att ett tidigare verkställighetsförsök har misslyckats på grund av att barnet har avvikit, hållit sig undan eller på annat sätt försökt undkomma verkställighet. Ju närmare tidpunkten för faktisk verkställighet kommer, desto större är generellt sett risken för att utlänningen vidtar åtgärder för att slippa avlägsnas ur landet. (Se prop. 2021/22:131 s. 243.)

Ett barn får, till skillnad mot en vuxen utlänning, inte tas i förvar av det skälet att hans eller hennes identitet är oklar. Orsaken till det är bl.a. att det ansetts saknas skäl för en sådan möjlighet med hänsyn till den korta tid som barn får tas i förvar (se prop. 2021/22:131 s. 126).

Det framgår av 3 kap. 19 § LSU att en utlänning som inte har fyllt 18 år och som hålls i förvar ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för (med hänvisning till 11 kap. 2 § första stycket UtL).

Vid en åtgärd enligt paragrafen ska en proportionalitetsbedömning göras enligt 1 kap. 8 § LSU. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). I förarbetena anges att det därför bör bli aktuellt med förvar i väldigt få undantagsfall (se prop. 2021/22:131 s. 126).

Förvarstidens längd

Även när den förvarstagna personen är under 18 år gäller att förvaret ska pågå under så kort tid som möjligt (3 kap. 7 § LSU). Vidare gäller det som tidigare sagts om proportionalitetsbedömningen vid åtgärder som rör barn. Därutöver gäller särskilda tidsgränser, som ställs upp i 3 kap. 9 § LSU. Dessa är väsentligt kortare än vad som gäller för vuxna. En utlänning som inte har fyllt 18 år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, dvs. tre dygn. Om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock hållas i förvar under ytterligare 72 timmar. Den maximala förvarstiden för barn är således 144 timmar, dvs. sex dygn.

Barn får inte placeras i Kriminalvårdsanstalt

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Utlänningen får hållas avskild från andra som tagits i förvar om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen. Ett sådant beslut, som fattas av Migrationsverket, ska omprövas så ofta det finns anledning till det. Liksom när det gäller andra åtgärder rörande barn ska barnets rättig-

heter enligt särskilt artikel 3 och 12 i barnkonventionen beaktas. Enligt förarbetena bör avskiljande kunna ske främst i absoluta undantagsfall beträffande barn som befinner sig nära myndighetsåldern (se prop. 2021/22:131 s. 129). Det anges vidare att barn som hålls avskilda, i likhet med häktade barn, torde ha rätt att vistas med personal eller någon annan i minst fyra timmar per dag.

5.4 Överväganden i samband med införandet av LSU

5.4.1 Förvar av vuxna

Ett förvarsbeslut innebär ett frihetsberövande och reglerna behöver därför vara utformade på ett sätt som innebär att de höga kraven på rättssäkerhet och tydlighet tillgodoses. Samtidigt förutsätter en ändamålsenligt utformad migrationsprocess att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utlänningsprocessen som vistas i Sverige och har verktyg att sätta kraft bakom ett beslut om utvisning. En sådan ordning är särskilt viktig när en utlänning har bedömts utgöra ett så allvarligt samhällshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. Möjligheten att hålla en utlänning i förvar är ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess (se SOU 2020:16 s. 317).

Inför införandet av LSU hade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter i uppdrag att föreslå en förlängning av tidsgränserna för förvar. Förlängningen skulle enligt utredningsdirektiven i vart fall motsvara de tidsgränser som gällde för verkställighetsförvar enligt gällande EU-direktiv. I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter diskuterades ett alternativ om att utlänningsprocessen tas i förvar enligt LSU skulle undantas från tidsgränser för verkställighetsförvar precis som gäller för utlänningsprocessen som av allmän domstol har utvisats på grund av brott (se SOU 2020:16 s. 318).

I betänkandet gjordes bedömningen att det även i fortsättningen borde framgå direkt av lagen hur länge ett verkställighetsförvar får pågå. Det ansågs behövas för att lagstiftningen skulle uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet samt skydd mot godtycklighet som Europadomstolen i sin praxis lyft fram. Det uttrycktes vidare att ett verkställighetsförvar skiljer sig från andra frihetsberövanden såsom exempelvis häktning eftersom det vid förvar inte på samma sätt krävs att det finns en brottsmisstanke som når upp till en viss,

given nivå. Därtill brukar det vid längre häktningstider ställas krav på åklagaren att denne kan visa att det tillkommer bevisning eller att utredningsläget är sådant att misstankarna stärkts och att förundersökningen bedrivs effektivt. Det misstänkta brottets straffvärde kan sägas utgöra den yttersta tidsgränsen för häktning och den häktade får även tillgodoräkna sig häktningstiden vid straffverkställigheten (se SOU 2020:16 s. 318 och 319).

I betänkandet framfördes att särregleringen beträffande de i LSU aktuella utlänningarna inte borde avvika alltför mycket från vad som gäller vid utvisning för flertalet utlänningar enligt utlänningslagen. De fasta tidsgränser som föreslogs fick anses tillräckliga för att möta de särskilda behov som finns för att hålla en utlänning som utgör en särskilt allvarlig säkerhetsrisk i förvar. Det föreslogs i betänkandet att den högsta sammanlagda tid som ett verkställighetsförvar skulle få uppgå till skulle vara tre år. Tillsammans med övriga förändrade förutsättningar för förvar som föreslogs ansågs en sådan tidsförlängning ge Säkerhetspolisen rimligare möjligheter att hålla en utlänning i förvar i avvaktan på att ett utvisningsbeslut kunde verkställas samtidigt som en maximal förvarstid om tre år borde anses vara förenlig med Europadomstolens praxis. (Se SOU 2020:16 s. 320–322.)

Det bedömdes inte finnas skäl för att införa några fasta tidsgränser för identitets- eller sannolikhetsförvar. Sådana förvarsbeslut ska i praktiken alltid prövas på nytt inom fyra veckor från beslutet och därefter fortlöpande var fjärde vecka fram till dess att det finns ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft eller att utlänningen har nöjdförklarat sig. (Se SOU 2020:16 s. 325 och 326.)

5.4.2 Förvar av barn

Före införandet av LSU var bestämmelserna om när ett barn fick tas i förvar svåröverskådliga och otydliga. Det ansågs därför nödvändigt att i LSU ge klarare uttryck för när ett barn får tas i förvar. Sedan tidigare gällde att barn inte fick tas i förvar på grund av oklar identitet och i förarbetena ansågs en sådan ordning borde gälla även enligt LSU. (Se SOU 2020:16 s. 340 och 342.)

I den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll gällde att ett barn som hålls i förvar inte får hållas längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Reglerna var desamma som gällde för barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen. I betänkandet konstaterades att det inte hade framkommit något skäl att ändra de dåvarande tidsgränserna för hur länge ett barn fick hållas i förvar. Det uttalades att tiden visserligen kan upplevas som kort men att den inte bör vara längre eftersom det rör sig om mycket unga personer som kan ta allvarlig skada av att vara frihetsberövade. Tidsgränsen för att hålla ett barn i förvar gäller för både sannolikhets- och verkställighetsförvar. Vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras ska barnets ålder särskilt vägas in. (Se SOU 2020:16 s. 343 och 344.)

5.5 Nuvarande och föreslagna förvarsregler enligt utlänningslagen

5.5.1 Allmänna förutsättningar för förvar och de olika förvarsgrunderna

Utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar har i huvudsak haft samma innehåll sedan den 1 januari 1976. Vissa förändringar har dock skett. 1990 utvidgades bl.a. möjligheterna att ta en vuxen utlänning i förvar och 1993 infördes skärpta regler rörande förvar av barn. Därefter har det skett vissa ändringar av grunderna för förvar för att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-direktiv.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt anges det i 1 kap. 8 § UtLL att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen är en tolkningsregel som har en allmän innebörd men som också är tillämplig i det enskilda fallet. Den betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar.

I förarbetena till bestämmelserna om förvar anges det att ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv som inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt. Den första och mest centrala frågan i detta sammanhang är därför enligt förarbetena i vad mån frihetsberövande över huvud taget bör kunna tillgripas inom det aktuella rättsområdet. Det konstateras att utlänningslagstiftningen innehåller flera bestämmelser som reglerar när en utlänning inte har rätt att uppehålla sig i landet och kan avlägsnas härifrån. Sådana ingripanden från en myndighet medför enligt förarbetena en risk för att en utlänning som räknar

med att bli avlägsnad håller sig undan och det är därför naturligt och nödvändigt att myndigheterna i sådana situationer har möjlighet att vidta tvångsåtgärder mot utlänningen som ett led i hans avlägsnande ur landet, se Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m., prop. 1975/76:18 s. 130.

När det gäller barn framgår det uttryckligen av 10 kap. 2 § första stycket 3 UtlL att förvar inte får tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom uppsikt. När den bestämmelsen infördes övervägdes det om en sådan regel även borde införas när det gäller vuxna utlännningar. Det föredragande statsrådet ansåg dock att det inte var befogat att på det sättet inskränka förvarsinstitutets användning. I stället hänvisades till att det redan i inledningen av utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att utlänningsars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Häri låg underförstått bl.a. att det alltid bör göras en bedömning av om den för individen lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för åtgärden förvar. Dessutom kan ett förvarstagande alltid underställas en domstolsprövning efter överklagande och det ska också fortlöpande ses över av den handläggande myndigheten. Dessa regler var enligt föredragande statsrådets mening tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet och respekt för den personliga integriteten (se Förslag till utlänningslag m.m., prop. 1988/89:86 s. 97 och 98).

Enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL ska ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Av detta följer att ett beslut om förvar eller uppsikt fortlöpande ska ses över av den för tillfället handläggande myndigheten eller domstolen.

Bestämmelsen kompletteras av föreskriften i 10 kap. 10 § UtlL om att beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom de tidsfrister som anges i lagen upphör att gälla.

När det gäller tillämpningsområdet för utlänningslagens regler om förvar har Migrationsöverdomstolen, med hänvisning till principen om EU-rättens företräde, slagit fast att utlänningslagens förvarsbestämmelser inte är tillämpliga när det är fråga om ett förvar som regleras enligt Dublinförordningen (se MIG 2015:5).

5.5.2 Olika grunder samt tidsgränser för förvar i utlänningslagen

Grunderna för förvar

10 kap. 1 § första stycket UtL innehåller regler om identitetsförvar och innebär att en utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om utlänningsens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. Förutom detta krävs även att utlänningsens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Bestämmelsen om identitetsförvar avser inte utlännningar som påträffas inne i landet och som inte ansöker om uppehållstillstånd. I de fallen kan utlänningen i stället i vissa fall tas i förvar för att det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (se 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtL).

I 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL finns regler om utredningsförvar. Enligt dessa får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningsens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 UtL får en utlänning tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 eller 11 § första stycket UtL (sannolikhetsförvar) eller det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar). Beslut om förvar av en utlänning på dessa grunder får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

När det gäller sannolikhetsförvar innebär hänvisningen till vissa bestämmelser i 8 kap. utlänningslagen om avvisning och utvisning att det ska vara fråga om ett avlägsnande som inte har samband med brottmål. Verkställighetsförvar däremot omfattar även beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol enligt reglerna i 8 a kap. utlänningslagen.

Bestämmelserna fick sin nuvarande utformning 2012 i samband med genomförandet av återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands-

medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna). Det förtydligades då att en vuxen utlänning får tas i förvar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut både för att förbereda och för att genomföra en verkställighet. I den tidigare lydelsen angavs endast att det skulle vara fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen motiverades av behovet att uppnå överensstämmelse med artikel 15.1 i direktivet (se Genomförande av återvändande-direktivet, prop. 2011/12:60 s. 70 och 92).

Vid utformningen av de nuvarande bestämmelserna om sannolikhetsförvar har man knutit an till rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande (se prop. 1975/76:18 s. 130 och 131). Begreppet sannolikt innebär således att det ställs upp ett förhållandevis högt beviskrav. Det måste finnas en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas.

Ett beslut om förvar som grundas på att det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas kan fattas både innan och efter att ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I praxis finns dock exempel på fall när tillämpande myndigheter och domstolar haft svårt att avgöra om ett beslut om förvar ska fattas med stöd 10 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 UtL.

För ett beslut om verkställighetsförvar krävs normalt att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fått laga kraft. Om en myndighet eller en migrationsdomstol meddelar ett beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt förordnar att utlänningen ska tas i förvar eller bli kvar i förvar ska myndigheten eller domstolen därför hänvisa till 10 kap. 1 § andra stycket 2 UtL (se t.ex. MIG 2007:23 och MIG 2013:3).

Migrationsöverdomstolen har i sin praxis utvecklat när bestämmelsen om verkställighetsförvar ska tillämpas. I MIG 2006:5 ansåg domstolen att inhibition som meddelats med anledning av att åtal väckts inte i sig innebär att det inte längre är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut. I det fallet var det klart att personen i fråga skulle utvisas och syftet med inhibitionen var att kunna lagföra honom.

I MIG 2011:14 konstaterade domstolen att det är klart att det inte är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut om utvisnings- eller avvisningsbeslutet upphävs, undanröjs, upphör eller om personen får

uppehållstillstånd. Om inhibition meddelas kan det däremot fortfarande vara fråga om att verkställa ett beslut om avlägsnande. För den instans som har att avgöra frågan om förvar är det nödvändigt att beakta anledningen till att inhibition meddelats. Om det t.ex. meddelas inhibition i ett utvisningsärende för att det kan befaras att det finns verkställighetshinder kan det ifrågasättas om det fortfarande är fråga om att verkställa ett utvisningsbeslut. Om ett utvisnings- eller avvisningsbeslut inte ens har inhiberats bör det däremot anses vara fråga om att verkställa ett beslut om utvisning eller avvisning.

I MIG 2014:13 uttalade domstolen att om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om asyl utgör ansökan ett temporärt verkställighetshinder. Om utlänningen tagits i förvar för verkställighet av utvisningsbeslutet är det emellertid oavsett asylansökan fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar. Det är också fortfarande fråga om ett verkställighetsförvar om en utlänning som ska utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut av Migrationsverket beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtL (se MIG 2015:10).

Migrationsöverdomstolen har även i några fall lämnat ledning för prövningen av om ett verkställighetsärende fortfarande är aktuellt. Den omständigheten att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut tillfälligtvis inte får verkställas enligt 12 kap. 9 § UtL, det vill säga på grund att utlänningen är föremål för allmänt åtal, innebär inte att verkställighetsärendet förfallit (se MIG 2009:5). Inte heller har verkställighetsärendet förfallit om inhibition av ett utvisningsbeslut har meddelats på begäran av Europadomstolen enligt 12 kap. 12 § UtL (se MIG 2011:12). I ett avgörande har Migrationsöverdomstolen fastställt att verkställighetsförvar inte kan komma i fråga om utlänningen inte befinner sig i Sverige eftersom det då inte är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (se dom den 5 augusti 2008 i mål nr UM 5030-08).

För att det ska kunna beslutas om sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar krävs också enligt 10 kap. 1 § tredje stycket UtL att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Även denna bestämmelse är resultatet av ändringar genomförda 2012. I tredje stycket angavs tidigare att för att en person skulle få tas i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut

krävdes att det fanns anledning att anta att utlänningen annars skulle hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. I bestämmelsen preciserades inte vad som fick vägas in vid bedömningen. Begreppet anledning att anta togs då bort och ersattes med begreppet risk. I förarbetena angavs att rekvisitet risk var väl etablerat i annan lagstiftning och används i en rad skilda sammanhang. Det förekommer exempelvis i den processrättsliga lagstiftningen (24 kap. 1 § och 25 kap. 1 § rättegångsbalken). Utöver den rättspraxis som fanns angående den hittillsvarande tillämpningen av förvar fanns det således också möjlighet att luta sig mot rättspraxis och uttalanden beträffande annan lagstiftning när det gällde rekvisitet risk (se prop. 2011/12:60 s. 71).

Viss praxis finns i fråga om rekvisitet att det finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan (således den äldre lydelsen av tredje stycket). Enligt praxis ska en förutsättningslös bedömning av förhållandena i det enskilda fallet ske. Om utlänningen frivilligt uppsöker polisen och anmäler sig för verkställighet finns normalt inte förutsättningar för förvar (se RÅ 1994 ref. 36). Ett undanhållande behöver inte bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndigheter, utan en bedömning av utlänningens agerande i vidare bemärkelse måste göras. Att en utlänning vid ett återvändarsamtal hos Migrationsverket eller till Polismyndigheten uttalar att han eller hon inte tänker lämna landet kan beaktas. Utlänningar som lever öppet men som tydligt visar att de inte har för avsikt att medverka till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs kan således tas i förvar (se MIG 2008:23).

Tidsgränserna för förvar

Bestämmelser om hur länge en vuxen utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtL. Enligt bestämmelsens första stycke får en utlänning inte hållas i utredningsförvar längre tid än 48 timmar. För identitetsförvar finns ingen absolut tidsgräns men genom en strikt tillämpning av regeln krävs det synnerliga skäl för att ett sådant förvar ska få pågå längre tid än två veckor vilket i praktiken förhindrar att identitetsförvar pågår mer än 14 dagar annat än i undantagsfall. En utlänning får enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtL inte hållas i verkställighetsförvar längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synner-

liga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än 12 månader. I återvändandedirektivet medges en yttersta tidsgräns om 18 månader. Av 10 kap. 4 § tredje stycket UtlL framgår att om en utlänning hålls i förvar med stöd av bestämmelserna om sannolikhetsförvar får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Denna bestämmelse knyter an till rättegångsbalkens regler om häktning. Det innebär att förvarstiden är begränsad till 14 dagar men att nytt beslut om fortsatt förvar kan fattas före 14-dagarsperiodens utgång om fortsatt förvar bedöms nödvändigt. Inte heller när det gäller sannolikhetsförvar finns det någon föreskriven maximal tid en utlänning kan hållas i förvar.

5.5.3 Förvar av brottsdömda

Grunderna för förvar

Utlänningslagens tvångsmedelsbestämmelser blir tillämpliga när en allmän domstols dom eller beslut om utvisning ska verkställas. Detta inträffar vanligtvis när domstolens avgörande har fått laga kraft. I 12 kap. 8 § UtlL finns en särreglering beträffande verkställighet som föreskriver att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att beslutet får verkställas. I MIG 2018:11 prövade Migrationsöverdomstolen om det fanns grund för verkställighetsförvar när en hovrätt hade avskrivit ett mål och upphävt häktningen avseende en utlänning som hade dömts till utvisning på grund av brott och sedan återkallat sitt överklagande i hovrätten. Enligt domstolen kunde Polismyndigheten inte besluta om förvar när häktningen upphävdes eftersom hovrättens avskrivningsbeslut kunde överklagas och således inte hade fått laga kraft. Migrationsöverdomstolen har också slagit fast att det inte finns förutsättningar för förvar när en utlänning är intagen i en kriminalvårdsanstalt. Ett beslut om förvar ska därför upphävas om den förvarstagne börjar avtjäna ett fängelsestraff (se MIG 2014:2).

Tidsgränserna för förvar

Tidsgränserna för förvar som gäller allmänt för utlänningar enligt 10 kap. 4 § UtlL gäller inte om utlänningen har utvisats på grund av brott. Undantaget grundar sig på artikel 2 i återvändandedirektivet som ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet i fråga om tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott. Det finns ett antal vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen där domstolen prövat om det förelegat synnerliga skäl för förlängning av förvarstiden beträffande personer som dömts för brott. Bland annat uttalade Migrationsdomstolen i MIG 2008:44 som gällde ett förvarsbeslut avseende en utlänning som utvisats på grund av grov brottslighet (grovt narkotikabrott) och som hållits i förvar i mer än två år och åtta månader att det efter en sådan lång förvarstid krävdes utomordentligt starka skäl för fortsatt förvar. Av utredningen i målet framgick att målmedvetna åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet löpande hade vidtagits och att det enda hindret mot verkställighet var utlänningens vägran att medverka till att resedokument kunde utfärdas. Domstolen ansåg att ett fortsatt förvar inte var oproportionerligt och att det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar.

I MIG 2014:5 prövade Migrationsdomstolen om det fanns synnerliga skäl för fortsatt förvar beträffande en utlänning som hade utvisats på grund av brott och som hade hållits i förvar i fem år och åtta månader. Domstolen bedömde att det i målet var ytterst oklart om och i så fall när en verkställighet skulle kunna ske och det var knappast möjligt att vidta några ytterligare åtgärder utöver de som redan pågick för att åstadkomma en verkställighet. Ett fortsatt förvar stod därför inte i rimlig proportion till behovet av att underlätta verkställigheten.

Migrationsdomstolen bedömde i MIG 2022:8 att det fanns synnerliga skäl att fortsatt hålla en utlänning som hade utvisats på grund av brott och varit förvarstagen i tre år och nio månader i verkställighetsförvar. Enligt domstolen var det med hänsyn till den långa tid som utlänningen suttit i förvar av avgörande betydelse att det pågick löpande och relevanta verkställighetsåtgärder utan längre avbrott präglade av inaktivitet. Annars kunde förvarstagande inte anses försvarbart. I det aktuella fallet bedrev myndigheterna ett aktivt verkställighetsarbete och samarbetade löpande och utan längre avbrott

med berörda organ i det mottagande landet som ansvarade för att verkställigheten skulle kunna genomföras. Det ansågs inte heller utsiktslöst att utvisningsbeslutet skulle kunna verkställas inom över-skådlig tid. Domstolen fäste också vikt vid att utlänningen hade begått allvarliga och upprepade brott med risk för återfall och systematiskt vägrat medverka till att utvisningsbeslutet verkställdes.

5.5.4 Förvar av barn

Grunderna för förvar

I 10 kap. 2 § UtlL finns bestämmelser om när ett barn får tas i förvar. Enligt första stycket får ett barn tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,
2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Enligt andra stycket får ett barn också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap., och
2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

I samband med lagstiftningsarbetet inför 2017 års ändringar gjordes också några allmänna uttalanden angående förutsättningarna för förvar enligt första stycket i 10 kap. 2 § UtlL. Det framhölls då att en utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder och att barnets bästa i enlighet med barnkonventionen särskilt ska beaktas. Det är därför av vikt att bestämmelsen tillämpas

med särskild restriktivitet när det gäller barn. I första hand ska andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om ett förvarstagande ändå måste ske ska tvångsåtgärder, när barn berörs, genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter (se Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs, prop. 2016/17:191 s. 33).

När det gäller tillämpningen av andra stycket i 10 kap. 2 § UtL uttalas i förarbetena att först när en frivillig avresa visat sig omöjlig att åstadkomma ska förvar kunna användas som en sista utväg. Möjligheten att ta barn i förvar i andra fall än när det gäller avvisning med omedelbar verkställighet bör grundas på en dokumenterad vägran att medverka till en verkställighet, och inte på en av myndigheten bedömd risk för att familjen eller barnet undandrar sig och försvårar verkställigheten. Förvar i andra fall än i samband med avvisning med beslut om omedelbar verkställighet ska aldrig få tillgripas, förrän man först prövat att ställa barnet under uppsikt, men trots detta ändå misslyckats med att förmå barnet att frivilligt medverka till en avresa (se bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Ett barn som ska avvisas eller utvisas kan inte hållas i förvar på den grunden att det finns risk för att barnet kommer att bedriva brottslighet i Sverige. Ett barn får heller inte hållas i identitets- eller utredningsförvar.

Enligt 10 kap. 3 § första meningen UtL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Av bestämmelsen följer att om förutsättningar inte finns att ta barnet i förvar kan inte heller vårdnadshavaren tas i förvar. En vårdnadshavare får dock tas i förvar om barnet har båda sina vårdnadshavare i landet och barnet inte skiljs från den andra vårdnadshavaren.

I förarbetena till bestämmelsen i andra meningen som tillåter förvar av barn utan vårdnadshavare om det finns synnerliga skäl hänvisades till att det alltid måste finnas en yttersta möjlighet att avlägsna den som inte har rätt att stanna i landet. Möjligheten kan dessutom utgöra ett skydd för barnet mot att det hämtas upp eller göms undan av någon som har andra avsikter än att se till barnets bästa (se bet. 1992/93:SfU3 s. 20).

Tidsgränserna för förvar

Ett barn får enligt 10 kap. 5 § UtlL inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Regeringen bedömde vid införandet att bestämmelsen i kombination med bestämmelsen i 10 kap. 9 § UtlL om att ett beslut om förvar omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet tillgodosåg artikel 15 i återvändandedirektivet såvitt avsåg barn (se prop. 2011/12:60 s. 75).

5.5.5 Förvar i säkerhetsärenden

Det finns tre typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU.

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtlL).

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL, vid sidan av Migrationsverket, utlänningens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

Det är samma tidsgränser som gäller för förvar av en vuxen utlänning i ett säkerhetsärende som gäller för övriga vuxna utlänningar enligt utlänningslagen. I dagsläget innebär det att en vuxen utlän-

ning som sitter i förvar i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen som längst får sitta i förvar i 12 månader.

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

Regeringen gav i augusti 2023 i uppdrag till en särskild utredare att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Bakgrunden till uppdraget var att migrationspolitiken genomgått stora förändringar sedan regelverket senast utreddes och att det kunde finnas behov av anpassningar av regelverket till EU-rätten. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) i februari 2025. I det följande redovisas överskådligt de förslag som lämnats i slutbetänkandet som får betydelse för våra överväganden i detta avsnitt.

Förvar inför avlägsnande föreslås ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvar

I slutbetänkandet föreslås att ”förvar inför avlägsnande” ska ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvar. Skälen för det är bl.a. att uppdelningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar har gett upphov till tolkningsproblem i rättstillämpningen. Migrationsöverdomstolen har i flera fall (se t.ex. MIG 2006:5 och MIG 2011:14) behövt ge vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer. I stället för nu gällande regler ska en utlänning enligt betänkandet kunna tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Det påtalas i betänkandet att det inte framkommit att rekvisitet ”sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas” har varit svårtillämpat men att en sänkning av beviskravet från sannolikt till kan antas bättre motsvara det minimikrav som EU-rätten medger. (Se SOU 2025:16 s. 205–207.)

Tidsgränserna för förvar föreslås förlängas

Utredningen hade även i uppdrag att ta ställning till hur en ordning i utlänningslagen kunde utformas som innebar att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige.

I betänkandet lämnas förslag om att en vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat inte får hållas i förvar på grund av att det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (förvar inför avlägsnande) längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna ska dock inte gälla i säkerhetsärenden. En vuxen utlänningen som ska avvisas eller utvisas till en EES-stat får inte hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än sex månader eller, om det finns särskilda skäl, ytterligare sex månader. De tidsgränserna ska inte gälla i säkerhetsärenden. I betänkandet föreslås vidare att det även framöver ska gälla att det inte ska finnas några absoluta tidsgränser för förvar av en vuxen utlänning som inte ska avvisas eller utvisas till en EES-stat och som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. (Se SOU 2025:16 s. 364.)

För en vuxen utlänning som är asylsökande föreslås gälla att denne inte får hållas i förvar med stöd av bestämmelserna om förvar av asylsökande längre tid än tolv månader om förvarstagandet grundar sig på

- att utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
- att det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning. (Se SOU 2025:16 s. 375.)

När det gäller säkerhetsärenden föreslås att en vuxen utlänning inte ska få hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än tolv månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från

utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, föreslås att utlänningen ska få hållas i förvar i ytterligare tolv månader. (Se SOU 2025:16 s. 376.)

Ändringar föreslås även av reglerna om tidsgränser för förvar av barn. Som huvudregel föreslås att ett barn inte ska få hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. I fråga om säkerhetsärenden föreslås att barn inte ska få hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Lagreglering av möjligheten att fatta vilande förvarsbeslut

I betänkandet föreslås att en utlänning ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar även om det vid beslutstidpunkten saknas en avvikanderisk på grund av att hans eller hennes rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Ett sådant beslut får dock bara verkställas om förutsättningarna för uppsikt eller förvar är uppfyllda. Ett beslut om förvar eller uppsikt ska omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet vilket motiveras av att en tvångsåtgärd inte ska pågå längre än vad som är absolut nödvändigt. Enligt betänkandet kan det dock finnas skäl att ha ett system som säkerställer att det inte uppstår ”glapp” i förvarskedjan när en utlänning som är tagen i förvar blir föremål för en administrativ tvångsåtgärd en tid och sedan ska fortsätta vara förvarstagen. Behovet av vilande beslut om uppsikt eller förvar kan tänkas vara när utlänningen ges psykiatrisk tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Det kan även röra sig om att utlänningen bereds vård enligt lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Syftet med att införa en bestämmelse om vilande beslut om förvar och uppsikt är enligt betänkandet att skapa förutsättningar för myndigheterna att besluta om uppsikt eller förvar trots att utlänningen är föremål för andra tvångsåtgärder som egentligen gör att det inte är motiverat att besluta om förvar eller uppsikt. För att undvika avbrott mellan den andra frihetsinskränkningen och förvar eller uppsikt föreslås i betänkandet att om Polismyndigheten, Migrationsverket

eller Säkerhetspolisen meddelar ett vilande beslut om uppsikt eller förvar ska den myndighet som för tillfället ansvarar för vården eller omhändertagandet av utlänningen omedelbart underrättas.

5.6 Principen om proportionalitet

5.6.1 Proportionalitetsprincipen i LSU

Proportionalitetsprincipen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Den är också central inom det EU-rättsliga systemet och är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Även Europakonventionen, som gäller som lag, genomsyras av proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen kommer även till uttryck i regeringsformen. I förarbetena till LSU uttalades att det dessförinnan inte fanns någon uttrycklig regel i lagen om särskild utlänningskontroll om att det skulle göras en proportionalitetsbedömning vid till exempel tvångsåtgärder. Även om en sådan prövning i praktiken ändå görs av förvaltningsmyndigheterna och även av regeringen ansågs det lämpligt att proportionalitetsprincipen skulle komma till direkt uttryck i LSU. Detta eftersom regleringen bör vara så heltäckande som möjligt. LSU skiljer sig i flera avseenden från annan lagstiftning och innebär omfattande inskränkningar i enskildas rättigheter. Regeringen ansåg därför att det är viktigt att det finns tydliga rättssäkerhetsgarantier. Eftersom proportionalitetsprincipen i LSU ska gälla för alla åtgärder som vidtas, såväl förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder bedömdes det att den skulle utformas generellt och placeras i lagens första kapitel. (Se prop. 2021/22:131 s. 70 och 71.)

När det gäller förvar uttalade regeringen att även om ett beslut om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett beslut om utvisning, kan tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlännings frigges efter en viss tid i förvar. Åtgärder enligt LSU kan nämligen innebära intrång i de olika rättigheterna som är skyddade av Europakonventionen såsom rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 eller rättigheter i barnkonventionen som alltid ska beaktas vid en proportionalitetsbedömning. I propositionen till LSU uttalade regeringen slutligen att det ligger i sakens natur att

det allmännas intresse att motverka risken för att oskyldiga utsätts för terroristattentat och risken för annan särskilt samhällsskadlig verksamhet bör väga mycket tungt vid en proportionalitetsbedömning enligt LSU. Det bör därför krävas mycket starka skäl för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningsen ska väga över. Det kan dock inte uteslutas att det kan vara så i enskilda fall. (Se prop. 2021/22:131 s. 71.)

5.6.2 Proportionalitetsprincipens tillämpning vid tvångsmedelsanvändning

Proportionalitetsbedömningen i samband med tvångsmedelsanvändning innebär i praktiken att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Om åtgärden i sig skulle innebära allvarliga skadeverkningar kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas för att uppnå det avsedda resultatet eller till att beslutsfattaren helt bör avstå från tvångsåtgärder. I flera olika regler om tvångsmedel (se bl.a. kapitel 24–28 rättegångsbalken) har lagstiftaren beslutat att proportionalitetsbedömningar ska göras. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO), Norstedts Juridik, s. 70.)

Vid beslut om tvångsmedel måste tillämparen alltid göra en avvägning mellan det ingrepp som tvångsmedlet innebär för den enskilde och vad som står att vinna med det. I allmänhet anses ingrepp som enbart avser egendom mindre allvarliga än frihetsberövanden och andra kränkningar av den personliga integriteten. Högsta domstolen har uttalat att särskilt svårbedömda proportionalitetsbedömningar bör överlämnas till domstol när det är fråga om ett tvångsmedel som rätten får besluta om. I vissa fall kan användandet av ett tvångsmedel utgöra en sådan disproportion till den önskade effekten att ett beslut om tvångsmedel är uteslutet. Så kan exempelvis vara fallet beträffande brott av ringa slag eller brott med mycket låga straffvärden. Ett annat exempel på när ett beslut om tvångsmedel kan komma i konflikt med proportionalitetsprincipen är fall när tvångsmedlet syftar till att säkerställa något som är av obetydligt värde. Det finns vidare ett nära

samband mellan behovs- och proportionalitetsprinciperna på så sätt att ett beslut om tvångsmedel som strider mot behovsprincipen normalt också strider mot proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsbedömningen får stor betydelse vid den fortlöpande prövningen av ett perdurerande tvångsmedel. Ju längre tid som går, desto viktigare blir det att ta hänsyn till de motstående intressen som kan finnas. Det är extra viktigt att proportionalitetsprincipen iakttas strikt i fråga om tvångsmedel som kan upplevas som särskilt ingripande för den enskilde, t.ex. kroppsbesiktning eller som innefattar ett långtgående intrång i hans eller hennes privata sfär. (Se Lindberg, s. 71–73.)

5.6.3 Proportionalitetsprincipens tillämpning vid frihetsberövande på grund av brott

Proportionalitetsprincipen aktualiseras på olika sätt när det gäller anhållande och häktning. Först och främst väcks frågan om något alternativ till frihetsberövande kan väljas. Det gäller framför allt i de fall där brottet visserligen inte är obetydligt men ändå i det enskilda fallet inte särskilt allvarligt. (Se Lindberg, s. 300.)

Vid prövningen av om någon som redan är berövad friheten ska häktas är det framför allt frågan om fortsatt frihetsberövande är en alltför ingripande åtgärd och om åtgärden är proportionerlig som ska bedömas. Alternativen till häktning ska alltid övervägas, liksom det förhållandet att den misstänkte redan varit frihetsberövad en tid. Proportionalitetsprincipen får allt större betydelse ju längre ett frihetsberövande varar. Generellt sett är tiden mellan frihetsberövandet och dom i första instans inte särskilt lång. I enstaka fall kan dock häktningstiden bli lång. Vid mycket allvarliga brott är utrymmet för fortsatt häktning generellt sett större än vid brott som är mindre allvarliga. Svårigheter att genomföra lagföringen, eller att verkställa ett eventuellt frihetsstraff om den misstänkte försätts på fri fot, kan göra det godtagbart med längre frihetsberövanden i vissa fall (t.ex. för utläningar utan anknytning till Sverige). Frågan om när häktning i fall där åtal inte har väckts, har dragit ut så länge på tiden att ett frihetsberövande inte längre kan anses vara proportionerligt måste bedömas från fall till fall, varvid det bl.a. ska beaktas om det har funnits faktiska möjligheter att bedriva utredningen snabbare. (Se Lindberg, s. 366 och 367.)

NJA 2011 s. 518 ("Utlämningshäktningen") gällde utlämning för brott som motsvarade bl.a. folkmord, där den häktade hade varit frihetsberövad i drygt tre år. Högsta domstolen uttalade angående proportionalitetsprincipen att det i en rättsstat måste föreligga tungt vägande skäl för att en person ska berövas friheten. Vid prövningen av om ett straffprocessuellt tvångsmedel är påkallat ska det göras en proportionalitetsbedömning. En sådan bedömning innebär en avvägning mellan olika hänsyn och rent allmänt betyder det att den tilltänkta åtgärden inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktigt än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden. Ju längre ett frihetsberövande varat, desto starkare skäl måste det föreligga för fortsatt häktning. Grundläggande är dock att en häktning aldrig får fortgå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet. I det kravet ligger att berörda myndigheter eller organ ska med rimlig effektivitet verka för att häktningstiden blir så kort som möjligt. Hänsyn ska tas till det sätt på vilket berörda myndigheter eller organ har agerat eller inte har agerat, liksom till om de fortsättningsvis kan förväntas agera med den skyndsamhet som är påkallad med hänsyn till såväl den misstänktes intresse som intresset av att ärendet blir ordentligt utrett och avgörs på ett säkert underlag. Bristande resurser eller ineffektivitet bör inte gå ut över den enskilde. I det aktuella fallet var häktningen avhängig en prövning i Europadomstolen och eftersom processen inte ansågs rimligt effektiv och det inte heller var säkert när förfarandet kunde resultera i ett slutligt avgörande ansåg Högsta domstolen att häktningen skulle hävas.

5.7 Utökade förutsättningar för förvar

5.7.1 Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlänningar

Förslag: Förutsättningarna för förvar av vuxna utlänningar ska ändras på så sätt att det inte ska krävas att det är *sannolikt* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I stället ska det vara tillräckligt att det *kan antas* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I övrigt ska samma förutsättningar gälla som tidigare.

Bedömningar: Beviskravet för att ta en utlänning som inte har fyllt 18 år i förvar ska lämnas oförändrat.

De nuvarande rättssäkerhetsgarantierna i LSU är tillräckliga.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Beviskravet bör sänkas för förvar av vuxna utlänningar

Vi ska bl.a. ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar bör utökas. I nuläget gäller att en vuxen utlänning får tas i förvar enligt LSU om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas eller om det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet samt vissa andra förutsättningar är för handen.

Kravet att det ska vara *sannolikt* att ett beslut om utvisning kommer att meddelas har i stort sett varit oförändrat sedan mitten av 1970-talet. Beviskravet har förekommit i såväl utlänningslagstiftningen som i den lagstiftning som föregått LSU. Före införandet av sannolikhetskravet gällde att en utlänning fick tas i förvar eller ställas under uppsikt, om det ”uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning”. I praktiken var emellertid möjligheterna att tillgripa förvar eller uppsikt mer begränsade än vad lagtexten antydde. De tidigare bestämmelserna ansågs dock vara för generellt utformade och ge ett för stort utrymme för diskretionär prövning. År 1976 infördes därför preciserade förutsättningar för att använda kontrollåtgärder i utlänningsärenden. Vid utformningen av de nya bestämmelserna knöt man an till utformningen av rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande. Begreppet sannolika skäl som

hämtats från rättegångsbalken markerar att en hög grad av sannolikhet krävs. I slutet av 1980-talet genomfördes en språklig ändring då *sannolika skäl* ersattes av *sannolikt*. Någon ändring i sak avsågs inte. Beviskravet innebär att det måste föreligga en viss övervägande sannolikhet för att ett avvisnings- eller utvisnings ska komma att meddelas, även om det inte krävs att ett sådant beslut med säkerhet kan påräknas (se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (2025, version 13C, JUNO), kommentaren till 10 kap. 1 §).

Kravet för förvar enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet är att förvar endast får användas för att förbereda ett återvändande eller genomföra ett avlägsnande samt vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Återvändandedirektivet innehåller därmed inte något krav på grad av säkerhet för att ett avlägsnandebeslut ska komma att fattas såsom görs i den nationella lagstiftningen. I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås en anpassning till EU-rättens minimikrav och att kravet i utlänningslagens utvisningsbestämmelser på att det är sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att fattas ska ersättas med ett krav på att det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas.

Under utredningens gång har det inte påtalats av berörda myndigheter att det nuvarande beviskravet för s.k. sannolikhetsförvar i LSU innebär några svårigheter i den praktiska tillämpningen. Såvitt framkommit tas i stort sett samtliga utlänningar som omfattas av LSU i förvar. Enligt vår mening finns det dock goda skäl till att förvarsreglerna i LSU och i utlänningslagen bör överensstämja, inte minst i de fall då kraven för förvar föreslås sänkas i utlänningslagen. En annan ordning skulle innebära att kraven för förvar av en utlänning som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot skulle ställas högre än vad som gäller för andra utlänningar. Det är inte lämpligt. Enligt vår mening är det inte heller påkallat att ha ett högre beviskrav för förvar i säkerhetsärenden än vad EU-rätten generellt medger. Redan principiella skäl talar alltså starkt för att beviskravet ändras så att det överensstämmer med det som föreslås i SOU 2025:16.

Även om det högre beviskravet i dagsläget inte inneburit några större tillämpningsproblem menar vi dessutom att kan det finnas skäl utifrån ett allvarligare säkerhetsläge att överväga om nuvarande bestämmelser i LSU i tillräcklig utsträckning tillgodoser syftet med lagstiftningen. Det ligger i sakens natur att lagstiftningen i viss mån

måste vara framåtblickande och ta höjd för att omständigheter kan förändras.

Handläggningen av LSU-ärenden hos Säkerhetspolisen och andra beslutsfattare är omgärdad av omfattande sekretess. Utgångspunkten för all reglering om förvar är som ovan påtalats att ett beslut om förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet vilket ställer höga krav på rättssäkerhet och på en tydlig reglering om under vilka förutsättningar åtgärden får vidtas. Avsaknaden av transparens i de aktuella ärendena medför enligt vår mening att ett beslut om förvar inte bör kunna beslutas med ett alltför lågt ställt krav, t.ex. redan när det uppkommer fråga om utvisning. Ett krav på att det *kan antas* att utlännningen kommer att utvisas skulle enligt vår mening både tillgodose lagstiftarens avsikt att skydda Sverige från den risk som de aktuella utlännarna innebär och den enskildes intresse av att inte frihetsberövas i onödan. Att ändra beviskravet till *kan antas* skulle också innebära att det blir lättare för Säkerhetspolisen att fastställa när ett LSU-ärende kan anses ha inletts.

Rekvisitet *kan antas* används som beviskrav på flera ställen i utlänningslagen (se bl.a. 8 a kap. 1 § och 12 kap. 19 § UtlL). I förarbetena till 12 kap. 19 § UtlL anförs att innebörden av rekvisitet *kan antas* är att det inte får vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de återopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. Det som avses är att verkställighetshindret ska kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet (se prop. 2004/05:170 s. 300). Migrationsöverdomstolen har i MIG 2010:11 angående tillämpningen uttalat att *kan antas* eller att något är antagligt förekommer även i annan lagstiftning och innebär att även om det är fråga om ett antagande ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet. Domstolen konstaterar också att det i doktrin har uttalats att antagligt betyder en mindre sannolikhetsövertikt för att antagandet är riktigt. Enligt vår mening skulle ett ändrat beviskrav till *kan antas* ligga bättre i linje med hur bestämmelserna tillämpas i praktiken. Beviskravet är väl etablerat inom utlänningsrätten redan i dag och borde därför inte medföra några tillämpningssvårigheter för berörda myndigheter. Det får vidare anses uppfylla de rättssäkerhetskrav som ställs på all reglering om frihetsberövanden.

Sammantaget bedömer vi att beviskravet bör sänkas i enlighet med det som föreslås av 2023 års förvarsutredning. Förutsättning-

arna för förvar av vuxna utlänningar bör alltså ändras på så sätt att det inte ska krävas att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I stället bör det vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. I övrigt bör samma förutsättningar gälla som tidigare.

Förslaget kan eventuellt innebära att något fler vuxna utlänningar än i dag kommer tas i förvar. Det bör dock påpekas att eftersom i stort sett alla utlänningar redan tas i förvar med nuvarande reglering i LSU lär den praktiska betydelsen av ett ändrat beviskrav vara begränsad. I den mån en ökning uppstår bedömer vi att den är motiverad och proportionerlig med hänsyn till vikten av att den nu aktuella kategorin utlänningar kan utvisas.

De nuvarande typerna av förvar enligt LSU bör finnas kvar

I 2023 års förvarsutredning slutbetänkande påtalas att det i rättstillämpningen funnits tolkningsproblem beträffande gränsdragningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar. Tolkningsproblemen har bl.a. inneburit att Migrationsöverdomstolen i flera fall har behövt lämna vägledning för vilken typ av förvar som ska användas i olika situationer. Särskilda svårigheter har uppstått vid tillämpningen av utlänningslagen på asylsökande. För att undvika rådande problematik och samtidigt säkerställa att den nationella lagstiftningen fullt ut motsvarar vad EU-rätten medger föreslås i slutbetänkandet att sannolikhets- och verkställighetsförvar ersätts av förvar inför avlägsnande samt att en särskild förvarsgrund införs för asylsökande.

Även i LSU finns uppdelningen mellan sannolikhets- och verkställighetsförvar. Någon motsvarande tolkningsproblematik som konstaterats i 2023 års förvarsutredning har dock inte framkommit. Det får antas bero på att rättstillämparen vid tillämpningen av LSU inte behöver förhålla sig till EU-rätten eftersom lagstiftningen ligger utanför sekundärrättens område. Eftersom tillämpningen av grunderna för förvar enligt LSU utgör en väl etablerad ordning och det saknas anledning att tro att nuvarande reglering innebär några praktiska problem anser vi inte att det finns skäl att ersätta sannolikhets- och verkställighetsförvaret i LSU med en ny förvarsgrund motsvarande den som föreslås i 2023 års förvarsutredning.

Samma beviskrav som tidigare bör behållas för barn

Det har inte framkommit under utredningens gång att kraven för att ta ett barn i förvar är för högt ställda. Eftersom LSU är en lagstiftning som riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner är det rimligt att utgå från att barn mycket sällan träffas av bestämmelserna. Säkerhetspolisen har dock uttalat att minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige. Möjligheten att ta ett barn i förvar behöver därför finnas.

För barn gäller i dagsläget samma beviskrav som för vuxna men det ställs vidare krav på att det finns en betydande risk för att han eller hon annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Förvarstagande är en särskilt ingripande åtgärd när det riktar sig mot ett barn eftersom ett frihetsberövande kan skada barnets fysiska och psykiska välmående och ha ogynnsamma effekter på barnets utveckling. Stor restriktivitet bör därför råda när det gäller förutsättningarna att ta ett barn i förvar (se prop. 2021/22:131 s. 125). Det har inte under vårt arbete framkommit att möjligheterna att ta barn i förvar behöver utökas. Nuvarande reglering framstår som väl avvägd mellan myndigheternas behov och den restriktivitet som ska gälla för förvar av barn. I dagsläget finns det alltså inte skäl att utöka förutsättningarna för att ta ett barn i förvar.

Rättssäkerhetsfrågor

De rättssäkerhetsgarantier som redan finns i LSU och som lämnas oförändrade är tillräckliga för att de utökade förutsättningarna av förvar av vuxna ska vara godtagbara.

5.7.2 I övrigt oförändrade förutsättningar för förvar

Bedömning: Utöver förslaget i avsnitt 5.7.1 finns inte skäl att ändra förutsättningarna för förvar.

Skälen för bedömningen

Enligt 3 kap. 5 § LSU gäller att trots att Säkerhetspolisen ännu inte har ansökt om utvisning enligt LSU får myndigheten besluta att en utlänning ska tas i förvar, om det finns förutsättningar för det enligt 1 eller 2 §. Beslutet ska genast anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om det ska fortsätta att gälla. Bestämmelserna innebär att myndigheterna ges möjlighet att ta en utlänning i förvar enligt LSU så fort förutsättningarna för förvar är uppfyllda. I vissa fall ges även Polismyndigheten möjlighet att besluta om förvar (3 kap. 6 § LSU). Ett alternativ skulle kunna vara att införa en möjlighet att besluta om interimistiskt förvar redan när fråga om utvisning uppkommer för Säkerhetspolisen. Under utredningens arbete har det inte påtalats att det finns behov att möjliggöra förvar i ett tidigare skede än vad som redan gäller eller att nuvarande reglering utgör ett hinder för Säkerhetspolisen i deras bekämpande arbete. Mot bakgrund av att förvar är en mycket ingripande åtgärd mot en enskild bör det även i fortsättningen krävas att förutsättningarna i 3 kap. 1 eller 2 § är uppfyllda även i fråga om interimistiska förvar.

En annan tänkbar utökning av förutsättningarna att ta en utlänning i förvar är att det i LSU införs en möjlighet till utredningsförvar, likt det som finns i utlänningslagen. I förarbetena till LSU uttalade regeringen att de utlännningar som blir föremål för ingripanden enligt LSU som regel har vistats i Sverige en längre tid och fått sin rätt att stanna utredd tidigare. Ett utredningsförvar har därför ingen funktion att fylla i ett system som syftar till att avlägsna utlännningar som kan utgöra ett hot mot det svenska samhället. (Se prop. 2021/22:131 s. 104.) Vi delar regeringens uppfattning i frågan.

Av artikel 5.1 f i Europakonventionen följer att ett frihetsberövande enbart får ske som ett led i ett förfarande som rör utvisning eller utlämnande. Europakonventionens bestämmelser sätter därmed den yttersta gränsen för när ett frihetsberövande ska vara förbjudet och någon möjlighet att utöka förutsättningarna för förvar beträffande utlännningar där verkställighetshinder bedöms föreligga finns inte.

Enligt vår mening innebär nuvarande reglering med tillägg av den lättnad i beviskravet vi föreslagit ovan att i stort sett samtliga utlännningar som omfattas av LSU också kommer kunna tas i förvar omgående. Vårt förslag om att tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas

bort (se avsnitt 5.8.1) kommer också innebära att fler utlänningar kan hållas i förvar till dess att verkställighet av utvisning kan ske, dock med den begränsningen att frihetsberövandet måste vara proportionerligt utifrån syftet. Utgångspunkten om att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att utvisningen verkställts bedöms utifrån föreslagna ändringar bättre kunna tillgodoses.

5.8 Ändrade tidsgränser för förvar

5.8.1 Tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas bort

Förslag: För en utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i verkställighetsförvar ska det inte finnas någon fast tidsgräns för hur länge förvaret får pågå.

Bedömning: Genom kravet på att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt, den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras och de övriga rättssäkerhetsgarantier som finns i LSU tillgodoses den enskildes rättigheter.

Skälen för förslaget och bedömningen

Tidsgränserna för förvar av vuxna bör tas bort

Utgångspunkten enligt kommittédirektiven är att utlänningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställts. Det har inte framkommit att de nuvarande tidsgränserna hittills orsakat några svårigheter i tillämpningen. Samtidigt måste man beakta att det försämrade säkerhetsläget kan leda till ökade svårigheter att verkställa utvisningsbeslut. Det försämrade säkerhetsläget kan också innebära att skyddet för rikets säkerhet kan motivera längre förvarstider än som hittills ansetts godtagbara. Det bör i sammanhanget beaktas att det normalt krävs betydligt längre tid för att förbereda utvisningar av utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot än för att förbereda verkställigheten av andra beslut om utvisning. Utvisningsprocessen av de utlänningar som omfattas av LSU kan vara mer komplicerad och långdragen än för övriga utlänningar. Orsaken är bl.a. att vissa stater vägrar att ta emot egna

medborgare om de misstänks för eller har gjort sig skyldiga till brott. De ärenden som handläggs enligt LSU rör betydligt mer kvalificerade säkerhetsfrågor än vanliga utvisningsärenden. Det kan tänkas att verkställigheten av ett beslut om utvisning som rör en presumtiv terrorist kräver omfattande kontakter med den mottagande staten. Till exempel kan den mottagande staten komma att efterfråga betydligt fylligare underlag än vad som annars är fallet inför sin bedömning av om utlänningsen kan tas emot. Vidare är det möjligt, om det finns särskilda skäl, att mer än ett land anges som mottagande land i utvisningsbeslutet. Det innebär att flera stater kan behöva involveras i förberedelserna för att verkställa utvisningen. (Se prop. 2021/22:131 s. 113.)

En svårighet med att föreslå förlängda tidsgränser för förvar enligt LSU är att de kvalificerade säkerhetsärendena kan skilja sig mycket åt sinsemellan. Det kan inte uteslutas att det kan förekomma enstaka ärenden där en betydligt längre tidsutdräkt än vanligt aktualiseras och där det är av yttersta vikt att utlänningsen kan hållas kvar i förvar. Samtidigt är en grundprincip att förvar ska hållas så korta som möjligt. En risk med fasta tidsgränser för förvar är att tidsgränsen kan komma att få en normerande effekt för hur länge ett förvar ska pågå, i stället för att ses som den yttersta gränsen för ett förvarstagande. Det anförda talar för att man i stället för att förlänga tidsgränserna avskaffar de nuvarande gränserna. Gränsen för hur länge ett förvar kan pågå i ett enskilt fall skulle då i stället följa av den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras och grundkravet att förvaret ska vara så kort som möjligt. Detta alternativ bör därför övervägas fastän det inte uttryckligen nämns i direktiven.

En första fråga är om en reglering utan tidsgränser är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Det kan då konstateras att det av Europakonventionens bestämmelser inte följer några absoluta tidsgränser för hur länge ett förvar får pågå. Inte heller kräver konventionen att staterna fastställer fasta tidsgränser. Ett slopande av tidsgränserna för verkställighetsförvar skulle alltså inte i sig stå i strid med konventionen. Däremot kan man hävda att ett avskaffande av tidsgränserna lägger alltför stor makt i tillämparens händer och att detta ökar risken för att förvar får pågå alltför länge. I förarbetena till nuvarande LSU bedömdes fasta tidsgränser lämpligast för att uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som Europadomstolen fastställt (se prop. 2021/22:131s. 115 och 116). Lagstiftaren har dock beträffande brottsdömda utlänningsen som ska utvisas gjort

en annan bedömning. I sådana fall gäller inte någon fast tidsgräns för förvar i väntan på verkställighet. Förvarstidens längd begränsas där av den allmänna regeln att en utlännings frihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § UtL). Av praxis framgår att utlännningar som dömts för brott i praktiken kan hållas i förvar förhållandevis länge i avvaktan på verkställighet av ett utvisningsbeslut. I somliga fall har domstolen efter en proportionalitetsbedömning kommit fram till att det aktuella förvarsbeslutet ska upphävas medan domstolen i andra fall konstaterat att utlänningen, trots den långa tidsutdräkten, fortfarande ska hållas i förvar, se avsnitt 5.5.3.

Av det sagda följer att det inte finns något hinder mot en reglering som inte innehåller några fasta tidsgränser för förvar. Vidare anser vi att det finns goda skäl för en sådan ordning med hänsyn bl.a. till svårigheterna att slå fast en lämplig tidsgräns som tillgodoser intresset av förvar i samtliga fall. För att säkerställa en ordning som, i ett allt sämre säkerhetsläge, tillgodoser Sveriges behov och rätt att skydda sig mot allvarliga säkerhetshot behövs ändamålsenliga förvarsregler som en viktig del i en effektiv utvisningsprocess. Vår sammantagna bedömning är att vuxna utlännningar som omfattas av LSU bör undantas från tidsgränser för förvar, i likhet med vad som gäller för utlännningar som dömts för brott.

De personer som tas i förvar i enlighet med LSU utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Den säkerhetsrisk som personerna utgör kan dock i viss mån variera och lagstiftningen tar sikte på såväl personer som agerar på uppdrag av främmande makt och bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige som presumtiva terrorister. Även om utgångspunkten är att de personer som utvisas genom LSU ska hållas i förvar till dess verkställighet kan ske är skadeverkningar personerna kan åsamka Sverige olika. Genom att ta bort den fasta tidsgränsen betonar lagstiftaren för tillämparna vikten av att i varje enskilt fall göra en individuell prövning där tiden personen hållits i förvar enbart utgör en faktor i bedömningen. Förslaget innebär att den yttersta tidsgränsen för förvar kommer att avgöras från fall till fall, utifrån en proportionalitetsbedömning där man beaktar omständigheterna i det konkreta fallet. De uttalanden som i tidigare förarbeten gjorts om proportionalitetsbedömningen bör även i fortsättningen vara vägledande. Av dessa uttalanden följer bl.a. följande. Eftersom LSU tillämpas på utlännningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot

mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet, ställs det vid proportionalitetsbedömningen generellt sett ett högt krav på utlänningens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår (jfr prop. 2016/17:180 s. 64). Ett beslut om utvisning enligt lagen syftar till att undanröja en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller annan allvarlig brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Risken för att oskyldiga drabbas eller att viktiga samhällsfunktioner skadas måste därför väga tungt. Det krävs därmed betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att så kan vara fallet. Proportionalitetsbedömningen kan till exempel innebära att ett mycket långvarigt frihetsberövande så småningom inte längre anses stå i rimlig proportion till det intrång som det innebär för utlänningen. Bedömningen ska alltså inte bara göras när ett beslut om en åtgärd fattas utan även när åtgärden verkställs. Principen får därför betydelse även för till exempel hur länge en åtgärd får bestå. En proportionalitetsbedömning kan leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställs under uppsikt. Utredningen föreslår i kapitel 7 att reglerna om uppsikt i LSU ska förstärkas. Vår bedömning är att våra förslag sammantaget innebär att myndigheterna ges större möjligheter att göra individuella bedömningar som bättre säkerställer att syftet med lagstiftningen tillgodoses men även innebär att det i ytterst enstaka fall kan tänkas vara tillräckligt att en individ ställs under förstärkt uppsikt i stället för att tas i förvar.

För att ett förvarstagande ska vara lagligt och förenligt med Europakonventionen krävs att frihetsberövandet inte får pågå under längre tid än vad som är rimligt med hänsyn till syftet med förvaret, att verkställighetsåtgärder vidtas med tillräcklig intensitet och uthållighet och att det finns realistiska utsikter för att verkställa utvisningen (se Europadomstolens dom den 8 oktober 2009 i målet Mikolenko mot Estland, nr 10664/05). Enligt vår mening kan de krav på tydlighet och skydd mot godtycklighet som Europadomstolen ställt upp kunna tillgodoses genom kravet på proportionalitetsbedömning. I likhet med vad som gäller för andra frihetsberövanden, såsom häktning, där domstolen kontinuerligt ska pröva om åtgärden är proportionerlig i förhållande till det uttalade syftet ska berörda myndigheter

vid prövningen om förvar enligt LSU bedöma om åtgärden om förvar står i proportion till syftet att verkställa en utvisning.

Vid en prövning av om en häktning ska bestå ska domstolen bl.a. ta hänsyn till om utredningen bedrivs med den skyndsamhet som kan krävas. Liknande beaktanden bör tas till de åtgärder som berörda myndigheter vidtagit för att verkställa en beslutad utvisning. Om myndigheterna inte vidtar relevanta och effektiva åtgärder för att verkställa utvisningen kan det komma att innebära vid proportionalitetsbedömningen att ett förvarstagande inte längre är godtagbart.

Genom den föreslagna ordningen anser vi att det på ett bättre sätt säkerställs att de utlänningar som bedöms utgöra de allvarligaste säkerhetshoten mot Sverige efter beslut om utvisning kan hållas i förvar så länge som det bedöms proportionerligt i förhållande till de utvisningsutsikter som finns. Mot bakgrund av vad som ovan framförts om de svårigheter som finns att verkställa utvisningar av utlänningar som omfattas av LSU är det särskilt angeläget att lagstiftningen är anpassad för att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose ändamålet. När myndigheterna arbetar aktivt med verkställigheten av en utvisning av en utlänning som utgör en presumtiv terrorist eller spion vore det inte rimligt att en sådan person försätts på fri fot på grund av att en fast tidsgräns för förvar nåtts.

Rättssäkerhetsfrågor

Det ska fortsatt gälla att den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 3 kap. 10 § första stycket 1 LSU på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes. Den behöriga myndigheten ska vidare pröva ett beslut om förvar enligt 3 kap. 10 § första stycket 2 LSU på nytt inom tre månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes. Om utlänningen är kvar i förvar ska en ny prövning fortlopande ske inom de tider som anges i första respektive andra stycket och om ett beslut om förvar inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla. Regleringen säkerställer att den enskilde utlänningen kontinuerligt får förvarsbeslutet prövat och att myndig-

heterna har en skyldighet att försätta utlänningen på fri fot om en ny prövning inom tidsfristerna inte sker. Därutöver gäller att Migrationsverket och regeringen vid beslut om utvisning samtidigt har en skyldighet att ta ställning till om ett pågående förvar ska bestå (3 kap. 11 § LSU). Skulle beslutande myndighet finna att det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar, t.ex. efter en proportionalitetsbedömning, ska beslutet omedelbart upphävas. Myndigheterna har alltså dels en skyldighet att kontinuerligt inom satta tidsfrister ompröva förvaret, dels en skyldighet att genast upphäva beslutet om förvar om det vid en sådan prövning inte framstår som proportionerligt med ett fortsatt frihetsberövande. Enligt vår mening är bestämmelserna tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet för den enskilde.

5.8.2 Tidsgränsen för förvar av barn ska förlängas

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

Bedömning: Nuvarande och föreslagna rättssäkerhetsgarantier i LSU är tillräckliga för att säkerställa barnens rättigheter.

Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen (se kapitel 4) har de senaste åren minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige. Detta är en trend som även observerats på internationell nivå. Det rör sig om barn, framför allt ungdomar, som radikaliserats inom våldsbejakande högerextremism eller islamism. Till exempel finns det i vissa utförda och avvärjda skolattacker inslag av en, främst våldsbejakande högerextremistiskt, ideologisk motivbild. Det bör därför finnas en beredskap för att fler unga än man tidigare räknat med kan komma att bli aktuella för utvisning enligt LSU. Bestämmelserna om förvar – för såväl vuxna som barn – i LSU syftar till att säkerställa en så effektiv utvis-

ningsprocess som möjligt. Mot bakgrund av det anförda finns det anledning att se över även tidsgränserna för förvar av barn.

Ett frihetsberövande av barn ställer särskilt höga krav på lagstiftaren att uppfylla de krav som fastslagits i Europakonventionen och barnkonventionen. Europadomstolen har uttalat att i fråga om frihetsberövande av barn måste, till skillnad mot vad som gäller för vuxna, frihetsberövande vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (se Europadomstolens dom i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, punkten 120). Det finns inget absolut förbud mot att frihetsberöva ett barn enligt barnkonventionen. Av artikel 37 (b) i barnkonventionen framgår att inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Av förarbetena till barnkonventionen framgår att det var medvetet som termen *lämpliga* användes i stället för till exempel *nödvändig* eller *möjliga*. Konventionen ger på så sätt utrymme för ett längre frihetsberövande än kortast möjliga, så länge det är lagenligt, lämpligt och inte godtyckligt. (Se SOU 2020:63 s. 1463.) När det gäller frihetsberövande av barn är utgångspunkten att ett barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. Det är därför av vikt att bestämmelser om förvarstagande av barn tillämpas med särskild restriktivitet (se prop. 2016/17:191 s. 33).

Med beaktande av det särskilda skyddet för barn mot frihetsberövanden bedömer vi att det även fortsättningsvis bör finnas uttryckliga tidsgränser för hur länge ett förvar av barn får bestå. Enligt nuvarande regler i LSU får ett barn som längst tas i förvar i 144 timmar. Det är samma tidsgräns som gäller för barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen.

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås att barn som förekommer i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL ska kunna hållas i förvar tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Skälet för det är att tidsfristerna för förvar i säkerhetsärenden bör vara väsentligt längre än i andra ärenden mot bakgrund av komplexiteten i ärendena och att det kan krävas längre tid för att förbereda avlägsnandet.

Beslutsprocessen i ett utvisningsärende enligt LSU tar vanligtvis ett par månader. Det har inte framkommit under utredningens gång att hanteringen av ärenden med barn skulle gå betydligt fortare än så.

De svårigheter som i avsnitt 5.8.1 redovisats angående att genomföra utvisningar av utlänningar som omfattas av LSU gäller även ärenden som rör barn. Det är alltså fråga om ärenden som många gånger är komplexa och tidskrävande. Det kan krävas särskilt lång tid för att förbereda avlägsnandet. Det kan därför ifrågasättas om dagens korta tidsgränser avseende barn uppfyller syftet att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. Om förslagen i SOU 2025:16 genomförs, vilket våra överväganden utgår ifrån, skulle betydligt längre förvarstider vara möjliga i säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen än i de kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU. En sådan ordning kan ifrågasättas från både sakliga och principiella utgångspunkter. Det bör vidare framhållas att barns bästa inte kan alltid vara utslagsgivande. I stället måste barns intressen vägas mot andra legitima intressen såsom samhällets behov av skydd (se Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare, SOU 2024:93 s. 169). Vid avvägningen måste det beaktas att de utlänningar som omfattas av LSU anses utgöra de mest kvalificerade hoten mot Sveriges säkerhet. Med hänsyn till det anförda finns det övertygande skäl att förlänga tidsgränsen för hur länge ett barn får tas i förvar.

Tidsgränsen bör vara så lång att det finns en realistisk möjlighet att utvisningsbeslutet ska hinna verkställas. Vidare bör tiderna överstiga det som föreslås gälla för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Vårt förslag är att en utlänning som inte fyllt 18 år och som ska utvisas i enlighet med LSU ska få hållas i förvar i sex månader, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader. Förslaget innebär en väsentlig förlängning av nu gällande tidsgränser.

Genom den förlängning som föreslås bedömer vi att myndigheternas möjlighet att ordna med verkställighet av en utvisning samtidigt som samhället är skyddat från individen väsentligt förstärks. Enligt vår mening är förslaget väl avvägt mellan de skäl som finns för förvar och den restriktivitet som ska gälla vid förvarstagande av barn. En maximal tidsgräns om tolv månader får vidare anses proportionerlig eftersom statens intresse av att kunna utvisa barn som utgör kvalificerade säkerhetshot väger tyngre än barnets rätt att kunna röra sig fritt. Det är viktigt att påpeka att tidsgränsen utgör den yttersta gränsen för hur länge ett barn får hållas i förvar. Beslutsfattarna ska vid varje prövning av förvaret göra en proportionalitetsbedömning, där barnets ålder väger särskilt tungt. Precis som tidigare ska gälla att

den totala tiden om tolv månader är längsta möjliga förvarstid oavsett på vilken rättslig grund som barnet är förvarstaget. Tiden ska räknas från det att ett beslut om förvar verkställs.

Rättssäkerhetsgarantier

I likhet med vad som gäller för vuxna utlänningar ska ett förvar pågå så kort tid som möjligt samt upphävas omedelbart om det inte längre finns skäl för förvar. De beslutsfattande myndigheterna ska kontinuerligt pröva om skälen för förvar uppväger det men frihetsberövandet innebär för barnet och vi föreslår i avsnitt 5.8.3 införande av tidsfrister för prövning av förvar av barn. Genom ovanstående bestämmelser bedöms nödvändiga rättssäkerhetsgarantier finnas. Utredningens förslag bedöms vidare vara förenliga med Europakonventionen och barnkonventionen.

5.8.3 Tidsfrister för prövning av förvar av barn ska införas

Förslag: Ett beslut om förvar av ett barn ska, om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas, prövas av behörig myndighet på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes.

Den behöriga myndigheten ska vara skyldig att på nytt pröva ett beslut om förvar där det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Prövningen ska ske inom två månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

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

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

Skälen för förslagen

Enligt nuvarande regler i LSU ska ett beslut om förvar av en vuxen utlänning prövas i enlighet med de tidsfrister som anges i 3 kap. 10 § LSU. Några motsvarande tidsfrister för ny prövning av förvarsbeslutet beträffande barn finns inte.

Vårt förslag i avsnitt 5.8.2 innebär att tidsgränserna för förvar av barn väsentligt förlängs. Med beaktande av den tid som förvaret kan pågå och då förvar är en mycket ingripande åtgärd för barn bör förvarsbeslut av barn prövas på nytt i ett visst intervall.

När det gäller beräkning av tidsfristerna vid prövning av om förvaret ska bestå bör samma regler som gäller för vuxna enligt LSU tillämpas för barn. Det innebär att om beslutet rör sannolikhetsförvar ska detta omprövas av behörig myndighet inom fyra veckor från den dag då beslutet verkställdes. Eftersom det i dessa fall inte är helt ovanligt att förvarstagandet initieras av Säkerhetspolisen genom ett interimistiskt förvarsbeslut bör tidsfristen för när utlänningen har rätt till ny prövning börja räknas från när det interimistiska beslutet verkställdes.

I andra fallet, dvs. när det finns ett beslut om utvisning bör förvarsbeslutet prövas på nytt inom två månader. Tidsfristen för omprövning bör vara något kortare än den som gäller för vuxna eftersom den maximala tidsgränsen barn kan hållas i förvar är kortare. Tidsfristen om två månader bör räknas från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft. Samma tidsfrist bör också gälla om utlänningen nöjdförklarar sig. I samband med införandet av 3 kap. 10 § LSU uttalade regeringen att det även kan förekomma att en utlänning tas i verkställighetsförvar vid ett senare tillfälle, till exempel när förutsättningarna har ändrats så att ett tidigare verkställighetshinder upphört och verkställighetsarbetet kan påbörjas eller återupptas. I de fallen bör i stället en ny prövning av förvarsbeslutet göras inom tre månader från det att förvarsbeslutet verkställdes. (Se prop. 2021/22:131 s. 119.)

5.9 Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en särskild säkerhetsavdelning

Förslag: En utlänning under 18 år som tas i förvar med stöd av bestämmelserna i LSU ska få placeras på särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Migrationsverket ska kontinuerligt ompröva placeringen.

Skälen för förslaget

I 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande lämnas förslag om att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på Migrationsverkets förvar. Avsikten är att Migrationsverket ska ta ett större ansvar för de förvarstagna som i dag externplaceras på grund av att de är brottsutvisade eller säkerhetsplacerade. I slutbetänkandet anförts bl.a. följande (SOU 2025:16 s. 521).

En effektiv och ändamålsenlig åtgärd är att inrätta särskilda avdelningar på förvaren som har högre säkerhet och där förvarstagna som utgör ett ordnings- eller säkerhetsproblem i första hand ska placeras. Genom att inrätta särskilda avdelningar med högre säkerhet skapas förutsättningar för en upptrappning av säkerheten i förhållande till vanliga avdelningar och en minimering av behovet av beslut om externplacering. Säkerhetsavdelningarna ska vara skilda från övriga avdelningar som kommer att vara utformade på samma öppna sätt som i dag. Säkerheten kommer därmed att öka även på de vanliga förvarsavdelningarna, genom att de förvarstagna som stör ordningen i stället placeras på en säkerhetsavdelning. Därmed minskar behovet av säkerhetsåtgärder på förvaren i övrig.

I slutbetänkandet föreslås vidare att barn som förekommer i säkerhetsärenden eller är brottsutvisade ska kunna placeras på sådana särskilda säkerhetsavdelningar om det finns synnerliga skäl. Utredningen anför att det från berörda myndigheter påtalats ett behov att kunna placera barn i säkerhetsärenden eller som brottsutvisats på särskilda avdelningar eftersom de i vissa fall kan vara radikaliserade samt agera våldsamt och hotfullt. Det finns enligt utredningen en risk för att radikaliserade ungdomar försöker påverka andra förvarstagna för att radikaliseras även dem. Detta anges kunna ha en negativ påverkan på andra förvarstagna och personalen.

Enligt 3 kap. 19 § LSU ska en utlänning under 18 år som tas i förvar placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § första stycket UtlL. Externplacering, dvs. placering på kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest är inte tillåtet.

Det som anförs i SOU 2025:16 om en möjlighet att i vissa fall placera barn på särskilda säkerhetsavdelningar gör sig i hög grad gällande även i de sällsynta fall då ett barn tas i förvar med stöd av LSU. Detta talar för att den föreslagna ordningen bör omfatta även sådana barn. För detta talar även systematiska skäl. Genom en möjlighet att i motiverade fall placera barn på särskilda säkerhetsavdelningar säkerställs att säkerheten kan upprätthållas vid förvarstagandet och att barnen inte tillåts utsätta andra förvarstagna eller personal för säkerhetsrisker. Vår bedömning är därför att det även i ärenden enligt LSU bör finnas en möjlighet att placera ett förvarstaget barn på en särskild säkerhetsavdelning.

I SOU 2025:16 föreslås ett krav på synnerliga skäl för en placering på särskild säkerhetsavdelning. Vi bedömer att ett krav på synnerliga skäl är lämpligt även i ärenden enligt LSU. Det bör samtidigt betonas att bedömningen görs utifrån särskilda förutsättningar. De utlänningar som tas i förvar med stöd av LSU bedöms utgöra allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att en utlänning bör utvisas enligt LSU bör kunna beaktas vid prövningen av placeringen vid förvar. Höga krav ställs för att ett barn över huvud taget ska tas i förvar enligt LSU. Det innebär att det i många fall torde föreligga synnerliga skäl för placering på en särskild säkerhetsavdelning när ett förvarsbeslut har fattats i ett sådant ärende.

Vår bedömning är alltså att 2023 års förvarsutrednings förslag om placering av vissa barn på särskilda säkerhetsavdelningar också ska gälla för barn i ärenden som handläggs enligt LSU. Vårt förslag är alltså avhängigt att man går vidare med de förslag som lämnats i 2023 års förvarsutrednings slutbetänkande.

Precis som vid övriga placeringar ska Migrationsverket på nytt pröva placeringsbeslutet inom vissa fastställda tidsintervaller.

5.10 Vilande beslut om uppsikt eller förvar i LSU

Bedömning: I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslås att det ska införas en bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) om vilande beslut om uppsikt eller förvar. Till följd av förslaget föreslås även viss underrättelseskylighet för vissa myndigheter. Vår bedömning är att man framöver bör överväga att införa en motsvarande reglering i LSU.

Skälen för bedömningen

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) redogörs för att bland myndigheter och domstolar tillämpas i dag bestämmelserna om förvar på så sätt att det kan beslutas om förvar trots att beslutet inte kan verkställas. Skälet till att beslutet inte kan verkställas kan vara att utlänningen är avviken eller frihetsberövad i annan ordning. Det kan t.ex. handla om att utlänningen avtjänar ett fängelsestraff och ska utvisas på grund av brott. Polismyndigheten eller Migrationsverket kan då besluta om förvar före utlänningen släpps från fängelse och ange i beslutet att förvaret ska verkställas när utlänningen frigges. En utlänning kan också vara föremål för andra administrativa frihetsberövanden där det kan finnas anledning att på samma sätt ifrågasätta om grunderna för förvar är uppfyllda när det andra frihetsberövandet pågår. Ett beslut om förvar kan inte verkställas om en utlänning ges psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård eller bereds annan tvångsvård. (Se SOU 2025:16 s. 242 och 243.) Ovanstående typer av vilande beslut har dock godtagits av Migrationsöverdomstolen (se t.ex. MIG 2014:2 och domen 2 februari 2021 i mål nr UM 840–21).

I slutbetänkandet föreslås att den ovanstående ordningen med vilande beslut om förvar och uppsikt bör kodifieras i lag. Till följd av förslaget föreslås vidare en underrättelseskylighet för inblandade myndigheter. Det kan finnas goda skäl för att införa en motsvarande förtydligande bestämmelse i LSU. I praxis har det dock godtagits att det fattas beslut om förvar trots att en utlänning är frihetsberövad enligt annan lagstiftning. Vår uppfattning är därför att Säkerhetspolisen i dagsläget inte är förhindrad att agera på ovanstående sätt. Från ett tillämparperspektiv förefaller det visserligen lämpligt om

liknande situationer är reglerade på samma sätt i utlänningslagen och LSU. Uppdragets omfattning har dock medfört att vi behövt avgränsa vilka frågor vi tar upp. Den tid som står till buds för vårt arbete medger inte en närmare analys av hur en reglering i LSU skulle kunna se ut. Vi lämnar därför inget förslag i denna del utan nöjer oss med att på detta sätt uppmärksamma frågan.

6 Utökade möjligheter att använda tvångsmedel

6.1 Uppdraget

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste Säkerhetspolisen ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. Enligt 5 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, förutsätter användandet av tvångsmedel att det finns ett beslut om utvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även i fall där det inte finns något hinder mot verkställighet kan det emellertid av olika skäl ta lång tid innan en beslutad utvisning faktiskt kan genomföras. I en sådan situation saknar Säkerhetspolisen i dag möjlighet att använda tvångsmedel. I kommittédirektiven anges att det kan ifrågasättas om denna ordning är motiverad. Säkerhetspolisen har framhållit att behovet av att kontrollera en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot är lika stort oavsett om ett meddelat utvisningsbeslut kan verkställas eller inte. Det finns enligt direktiven även skäl att överväga om tvångsmedel bör få användas i ett tidigare skede än i dag, det vill säga om tvångsmedel under vissa förutsättningar ska kunna användas redan innan ett utvisningsbeslut har meddelats. Mot denna bakgrund har vi i uppdrag att se över de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU.

Enligt kommittédirektiven bör även frågan om vilka tvångsmedel som ska kunna användas analyseras. Det anges att vi särskilt bör överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av utlänningar som utgör säkerhetshot. Som exempel nämns att det i dag är möjligt att förbjuda en sådan utlänning att lämna ett vistelseområde, men att det även kan vara lämpligt att införa en möjlighet att förbjuda en person som omfattas av LSU att vistas på vissa platser. Det bör enligt kommittédirektiven även utredas om en ut-

länning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism bör förbjudas att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö. I uppdraget ingår att analysera jämförbara länders åtgärder för att utöva kontroll över utlänningar som utgör säkerhetshot och överväga om dessa är lämpliga att införa i svensk rätt.

Enligt kommittédirektiven behöver även användning av hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år analyseras (jfr propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott, prop. 2024/25:175).

Vi har också i uppdrag att se över den tidsfrist som gäller vid tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Enligt nuvarande regler ska sådan egendom lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. Säkerhetspolisen har vid flera tillfällen framfört att tidsfristen om 24 timmar är för kort för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse. I kommittédirektiven anges att en förlängning av tidsfristen bör föreslås för att säkerställa att tvångsmedlet kan användas på ett verkningsfullt sätt.

Slutligen anges i kommittédirektiven att det finns skäl att överväga även ändringar vid sidan av de frågor som nu har nämnts.

Vi har sammanfattningsvis i uppdrag att

- analysera de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel och lämna förslag på hur möjligheterna att använda tvångsmedel kan utökas,
- analysera och överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas,
- analysera rättsläget när det gäller användning av hemliga tvångsmedel mot en utlänning som inte har fyllt 15 år och ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska få användas i dessa fall,
- analysera förutsättningarna för, och lämna förslag på hur, tidsfristen för tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan förlängas,
- även i övrigt analysera om reglerna om tvångsmedel är ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

6.2 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Olika syften med straffprocessuella tvångsmedel

Det grundläggande syftet med de straffprocessuella tvångsmedlen är att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha adekvata verktyg för att utreda brott och säkerställa lagföring. De straffprocessuella tvångsmedlen regleras huvudsakligen i rättegångsbalken och förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för förundersökning. Det finns även bestämmelser om användning av tvångsmedel i ett tidigare skede, inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Tvångsmedel som får användas i syfte att upptäcka, förebygga och förhindra viss särskilt allvarlig brottslig verksamhet brukar kallas preventiva tvångsmedel. Med underrättelseverksamhet avses insamling, bearbetning och analys av information som senare kan ha betydelse för att förhindra eller utreda brott, se propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se prop. 2005/06:177 s. 11–13). Reglering om preventiva tvångsmedel finns i flera olika lagar, se vidare i avsnitt 6.4. Därutöver finns det regler om tvångsmedel som får användas för att upptäcka eller förebygga brott i bl.a. LSU, polislagen (1984:387) och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

För all användning av tvångsmedel gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Principerna måste beaktas såväl vid utformningen av tvångsmedelsbestämmelserna som vid tillämpningen av bestämmelserna.

Förhållandet till skyddet för enskildas rättigheter

Användning av tvångsmedel innebär som regel ingrepp i sådana rättigheter som enskilda har enligt bl.a. regeringsformen eller Europakonventionen. Det kan t.ex. handla om skyddet mot kroppsliga ingrepp, skyddet för hem, privat- och familjeliv och korrespondens, rätten att röra sig fritt och egendomsskyddet. Vissa tvångsmedel kan även aktualisera föreningsfriheten, mötesfriheten och religionsfriheten. En redogörelse för dessa rättigheter finns i avsnitt 3.6. All tvångsmedelsreglering utgör en avvägning mellan behovet av en möjlighet att använda tvångsmedel mot enskilda och skyddet för deras rättigheter.

6.3 Regleringen om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

6.3.1 Övergripande om tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

När ett beslut om utvisning meddelas enligt LSU är utgångspunkten att utvisningen ska verkställas så snart som möjligt efter det att beslutet fått laga kraft eller utlänningsen lämnat in en nöjdförklaring. I vissa fall finns det dock hinder mot verkställigheten och utlänningsen blir kvar i Sverige på kort eller lång tid. Det har sedan länge ansetts nödvändigt att i sådana fall kunna använda tvångsmedel för att löpande kunna kontrollera utlänningsens förehavanden och kontakter. Det är fråga om en form av systematisk personövervakning. Tvångsmedelsreglerna i LSU har alltså ett annat syfte än bestämmelserna om tvångsmedel i en förundersökning, som handlar om utredning av brott, eller bestämmelserna om preventiva tvångsmedel i underrättelseverksamheten, som handlar om att förhindra viss slags brottslighet. De preventiva tvångsmedlen får inte utnyttjas för systematisk personövervakning av det slag som ansetts nödvändig i fråga om det begränsade antal utlänningsen som har utvisats enligt LSU men finns kvar i landet.

Tvångsmedel enligt LSU syftar alltså till att man effektivt ska kunna kontrollera utlänningsen som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot men där en beslutad utvisning inte kunnat verkställas. En grundförutsättning för tvångsmedelsanvändning enligt LSU är

därför att det har fattats ett beslut om utvisning enligt LSU som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Grundförutsättningen är också uppfylld om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen inte kan verkställas och utlännningen skulle kunna utvisas enligt LSU(5 kap. 1 § LSU).

Det som nu sagts gäller tvångsmedel i syfte att kontrollera utlännningen och hans eller hennes förehavanden i väntan på verkställighet av utvisningsbeslutet. Därutöver finns i 5 kap. 26–30 §§ bestämmelser om åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet. Det handlar bl.a. om en möjlighet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar och om husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter sådana handlingar.

Som tidigare sagts gäller proportionalitetsprincipen vid all tvångsmedelsanvändning. Principen är lagfäst i 1 kap. 8 § LSU, och gäller där alla åtgärder enligt lagen. Principen är även lagfäst i rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning (2020:62). Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

6.3.2 Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde

Enligt 5 kap. 2 § LSU får en utlännings åläggas anmälningsskyldighet. För att paragrafen ska bli aktuell krävs, som tidigare sagts, att det finns ett beslut om utvisning (eller avvisning) som inte har kunnat verkställas. Anmälningsskyldighet innebär att utlännningen åläggs att regelbundet anmäla sig hos Polismyndigheten på en viss ort. Därigenom finns en möjlighet att avsevärt begränsa utlänningsens möjlighet att röra sig fritt i landet. Anmälningsskyldigheten kan utformas så att den gäller alltifrån enstaka dagar i veckan till varje dag. Om det finns skäl för det och är proportionerligt kan skyldigheten i ett enskilt fall vara ännu mer begränsande, till exempel genom ett krav på att utlännningen ska anmäla sig både morgon och kväll. Genom en tät kontroll kan en utlännings hindras från att delta i möten med personer på orter i andra delar av landet. (Se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 144.)

Ett beslut om anmälningsskyldighet kan förenas med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Syftet med denna möjlighet, som infördes vid införandet av LSU, är att hindra att personer med vissa typer av extrema åsikter träffas personligen. Tanken är att detta kan motverka att personerna slår sig samman och växer sig starkare. Ett förbud får bara meddelas när det finns ett behov av det och måste föregås av en noggrann avvägning mellan samhällets behov av skydd och utlänningsens naturliga önskemål att ha så stor frihet som möjligt. Ju längre tid som ett sådant förbud varar, desto starkare skäl finns det enligt förarbetena att medge utlännen rätt att röra sig fritt inom ett utvidgat område. Det förutsätter emellertid att utlännen har rättat sig efter förbudet och att det inte finns några andra skäl som talar emot det. Ett sådant skäl skulle till exempel kunna vara att utlännen missköter anmälningsskyldigheten genom att anmäla sig för sent eller helt utebli från anmälningstillfällen. (Se prop. 2021/22:131 s. 144.) I praktiken kan beslutet bli gällande under lång tid, eftersom det hot som personen innebär inte med nödvändighet minskar med tiden. Bestämmelser om hur länge besluten får gälla finns i 5 kap. 12, 16 och 17 §§ LSU.

Det område som utlännen inte får lämna ska bestämmas med utgångspunkt i utlänningsens situation, men andra intressen, såsom säkerhetsaspekter, ska också beaktas och kan vara avgörande vid bedömningen. En proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § LSU behöver därför göras. Området kan till exempel bestå av en eller flera kommuner, eller en viss stadsdel. Undantagsvis kan förbudet avse ett visst län. Området får inte vara så snävt avgränsat att utlännen inte har möjlighet att skaffa sig mat, kläder och andra livsnödvändiga artiklar eller ha tillgång till sjukvård och tandvård. Hänsyn kan i vissa fall behöva tas till utlänningsens möjlighet att träffa minderåriga barn som bor på annan ort. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Beslutet om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet fattas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen (5 kap. 8 § LSU). I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 18 § LSU får regeringen ålägga en utlännen anmälningsskyldighet eller en sådan

skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 9 § LSU). Innan regeringen som första instans beslutar om anmälningsskyldighet ska det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

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

Enligt 5 kap. 3 § LSU får utlänningen utsättas för husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och upptagning av fingeravtryck och andra underlag, men däremot inte beslag, under de förutsättningar som anges i paragrafen. Med husrannsakan avses en undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks (28 kap. 12 § rättegångsbalken). Tvångsmedlen har sedan lång tid kunnat användas i kvalificerade säkerhetsärenden. Om tvångsmedlen får användas är det också tillåtet att ta fingeravtryck eller fotografi av utlänningen. Sedan den 1 juli 2025 är det även tillåtet att ta video av utlänningen (Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37, bet. 2024/25:JuU18). Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 3 § andra stycket får Säkerhetspolisen besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda (3 a §).

Möjligheten att använda genomsökning på distans trädde i kraft den 1 september 2024 och är alltså relativt ny. Med genomsökning på distans avses att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustningen, t.ex. en telefon eller dator, som används för att utföra genomsökningen (28 kap. 10 a § rättegångsbalken). Med andra ord innebär en genomsökning på distans att söka efter handlingar som lagras utanför det föremål som genomsöks, t.ex. i det s.k. molnet eller på externa servrar (se Modernare regler för användningen av tvångsmedel, prop. 2021/22:119 s. 177 och 178). Åtgärden utgör ett eget

tvångsmedel men ska ses som en förlängning av reglerna om husrannsakan och beslag (se prop. 2021/22:119 s. 78).

För användning av tvångsmedlen i 5 kap. 3 § LSU krävs, utöver grundförutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU, dessutom att åtgärden har betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör eller verkar för en organisation som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,
2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i 1, eller
3. det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Punkt 1 tar sikte på en utlännings såväl nuvarande som framtida engagemang i en sådan organisation som avses i bestämmelsen. Ändamålet kan till exempel vara uppfyllt om tvångsmedlet är av betydelse för att avslöja kontakter mellan utlänningen och andra som tillhör en organisation eller grupp som är känd eller misstänks för att sympatisera med utländska terroristorganisationer. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om utlännings kontakter med vissa personer (kända medlemmar i sådana organisationer eller grupper) eller besök på vissa platser (t.ex. vissa lokaler som frekventeras av sådana personer) som kan ge upplysningar om och belysa risken för ett sådant framtida engagemang. Det spelar ingen roll om gruppen eller organisationen planerar eller förbereder brott i Sverige eller utomlands. Det behöver inte heller finnas omständigheter som tydligt visar att utlänningen tillhör en sådan organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott. Syftet med att använda tvångsmedel är att klarlägga om så är fallet. Begreppen planlägger eller förbereder är inte begränsade till sådant som avses i 23 kap. 2 § brottsbalken.

Punkt 2 omfattar utlännningar som agerar ensamma. För att ändamålet ska vara uppfyllt behöver det finnas någon typ av misstanke om att det föreligger en risk för att utlänningen planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen. Misstanken om att det

föreligger en sådan risk kan t.ex. baseras på uppgifter om utlänningens eget agerande, beteende och kontakter.

Det tredje ändamålet är, enligt punkt 3, att tvångsmedlet är av betydelse för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Syftet med att använda tvångsmedlet skulle exempelvis kunna vara att klarlägga om utlänningen har haft kontakt med personer som kan ha tillgång till viktig information av betydelse för Sveriges säkerhet eller med personer som misstänks för att vara utländska agenter eller underrättelseofficerare. Punkten tar främst sikte på brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken, men även statsstyrt företagsspioneri kan vara exempel på ett sådant brott. Med att brottet ska vara allvarligt avses brott med två års fängelse eller mer i straffskalan. Med medverkan och främjande enligt denna punkt avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Användning av tvångsmedel syftar i de nu aktuella fallen till att klarlägga om de ibland ganska vaga eller motsägelsefulla misstankar som finns angående utlänningens förehavanden och kontakter har fog för sig. Sådana misstankar kan exempelvis till viss del bygga på uppgifter som kommer från andra stater eller från källor som Säkerhetspolisen använder. Uppgifter av det slaget behöver som regel konfirmeras eller konstateras vara grundlösa. Det kan ibland förutsätta att utlänningen kontrolleras under en längre tid, för att man ska kunna komma fram till en säker slutsats.

Om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket får handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans kopieras (5 kap. 4 a § LSU).

Beslut om tvångsmedel fattas av Säkerhetspolisen, som dock först måste ha fått Migrationsverkets godkännande (5 kap. 8 § andra stycket 1 och 10 § LSU). Den ordningen, som innefattar en slags dubbelprövning, har ansetts vara en viktig garanti för att tvångsmedel mot utlänningar inte används om det inte finns sakliga skäl för det (se prop. 2021/22:131 s. 162–165). Om regeringen beslutar om inhibition eller om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 18 §, får regeringen i samband med detta beslut också besluta eller godkänna användning av tvångsmedel. Ett sådant beslut förutsätter inte något initiativ från Säkerhetspolisen. Det spelar heller ingen roll vem som har tagit initiativ till ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I fråga om de tvångsmedel som regleras i 3 § gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det tydliggörs även att endast de bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt för brott är tillämpliga vid ett beslut enligt LSU.

6.3.4 Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller något annat tvångsmedel enligt 3 § kan en polisman från Säkerhetspolisen påträffa elektronisk kommunikationsutrustning, såsom en mobiltelefon. Polismannen får i så fall tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den (4 § första stycket). Om det krävs för ett sådant spaningsändamål som sägs i 3 § första tycket, får innehållet i kommunikationsutrustningen kopieras (4 a §). Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet (4 § andra stycket).

Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning omfattar all sådan utrustning som det går att kommunicera med, till exempel mobiltelefoner, datorer och surfplattor. Utrustning som enbart kan användas för inspelning och inte kan användas för elektronisk kommunikation omfattas däremot inte. Det är endast vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som har beslutats med stöd av 3 § som en polisman har rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Åtgärden förutsätter alltså i praktiken att förutsättningarna för en åtgärd enligt 3 § är uppfyllda. Endast polismän vid Säkerhetspolisen får tillfälligt omhänderta föremål. Det framgår av 2 § polisförordningen (2014:1104) vem som är en sådan polisman. När kommunikationsutrustningen har omhändertagits finns det inget som hindrar att någon annan får i uppdrag att undersöka den, till exempel en it-forensiker.

Utgångspunkten är att åtgärden ska vara proportionerlig och så kortvarig som möjligt. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).

Om undersökningen kan genomföras på platsen och det inte framkommer något som väcker frågor, ska kommunikationsutrustningen genast återlämnas till utlänningen eftersom det då inte längre finns

skäl för åtgärden. Det kan emellertid finnas ett behov av att ta med kommunikationsutrustningen till Säkerhetspolisens lokaler eller någon annan lämplig lokal för att undersöka den närmare, till exempel därför att utlänningen vägrar att medverka eller att det krävs hjälp med en översättning. Enligt tredje stycket ska dock egendomen alltid återlämnas senast 24 timmar efter omhändertagandet. Den ska återlämnas till utlänningen eller till någon annan person som utlänningen har pekat ut. Om det vid undersökningen uppstår en misstanke om brott kan kommunikationsutrustningen i stället tas i beslag enligt bl.a. rättegångsbalken.

6.3.5 Hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken

Det finns också en möjlighet att i spaningssyfte tillgripa vissa hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken. Möjligheten omfattar hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll, men däremot inte hemlig rumsavlyssning.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (27 kap. 19 § rättegångsbalken).

Med meddelanden avses t.ex. telefonsamtal, sms och mms. Tvångsmedlet ger inte möjlighet att ta del av innehållet i elektroniska meddelanden.

För att myndigheterna ska få tillgång till innehållsuppgifter krävs ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,

i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att man avlyssnar telefonsamtal eller får del av innehållet i överförda sms.

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning, utan att upplysning om övervakningen lämnas (27 kap. 20 a § rättegångsbalken). Ett tillstånd enligt LSU får avse endast en plats där en utlänning regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket LSU kan antas komma att planläggas eller förberedas (5 kap. 6 § LSU).

Postkontroll innebär ett tillstånd att hålla kvar och närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som har ställts till utlänningen eller som har avsänts av honom eller henne (5 kap. 7 § LSU).

För att de hemliga tvångsmedlen ska få användas krävs för det första att grundförutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda. Vidare måste tvångsmedlet vara av betydelse för något av de ändamål som anges i 3 §, dvs. ha ett sådant spaningssyfte som avses där. Undantaget är hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, som även får användas i syfte att lokalisera en utlänning som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. För att tvångsmedlen ska få användas i spaningssyfte krävs utöver det sagda att det finns särskilda skäl för åtgärden. Med särskilda skäl avses enligt förarbetena att åtgärden i det enskilda fallet ska vara av värde för kontrollen av utlänningen och att den kan förväntas ge upplysningar av betydelse för arbetet med att förebygga och förhindra terrorismrelaterade brott eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet (se prop. 2021/22:131 s. 266). Det krävs inte att uppgifterna direkt kan leda till att allvarliga brott kan förhindras eller avslöjas. I kravet på särskilda skäl ligger att det ska finnas ett faktiskt behov av tvångsmedlet och att det behovet inte kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande, sätt.

För att hemliga tvångsmedel som avses 5 kap. 5–7 §§ LSU ska få användas krävs rättens tillstånd. En sådan ansökan prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Säkerhetspolisen. Ansökan kräver att Migrationsverket eller regeringen gett godkännande till detta (5 kap. 11 §.) Även beträffande de hemliga tvångsmedlen är det alltså fråga om en sorts dubbelprövning, som dessutom följs av en domstolsprövning.

I fråga om de hemliga tvångsmedlen gäller i övrigt 27 kap. rättegångsbalken. Det tydliggörs även att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt för brott är tillämpliga vid ett beslut enligt LSU.

6.3.6 Hemlig dataavläsning

Bestämmelserna om hemlig dataavläsning finns i lagen om hemlig dataavläsning och förordningen (2020:172) om hemlig dataavläsning. Tvångsmedlet består i att uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling och åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem, hämtas in i hemlighet med ett tekniskt hjälpmedel. Med avläsningsbart informationssystem avses t.ex. en dator eller mobiltelefon eller ett digitalt användarkonto. Hemlig dataavläsning är delvis ett annat sätt att verkställa de övriga hemliga tvångsmedlen. Med hjälp av hemlig dataavläsning kan man nämligen få tillgång till uppgifter av samma slag som genom hemlig övervakning eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning, men med andra metoder. Som exempel kan nämnas att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation avseende telefonsamtal sker genom avlyssning vid överföringen i det elektroniska kommunikationsnätet. Vid hemlig dataavläsning avseende kommunikationsavlyssningsuppgifter riktas avläsningen i stället direkt mot exempelvis en viss mobiltelefon, dator eller elektronisk kommunikationstjänst såsom WhatsApp. Vid hemlig kameraövervakning används utrustning som placeras på den plats som ska övervakas. Vid hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter utnyttjas i stället ett informationssystem som kan ta upp bilder. T.ex. kan man i hemlighet aktivera webbkameran i den övervakade personens mobiltelefon. De uppgiftstyper som motsvarar de övriga hemliga tvångsmedlen är kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter (2 § första stycket 1–5 lagen om hemlig dataavläsning).

Utöver sådana uppgifter som man kan få fram genom de övriga hemliga tvångsmedlen kan man med hjälp av hemlig dataavläsning även få tillgång till andra uppgifter som är åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem (2 § första stycket 6). Med uppgifter som

är åtkomliga avses all information som under verkställighetstiden finns tillgänglig i det avläsningsbara informationssystemet. Det kan handla om uppgifter som är lagrade i informationssystemet eller uppgifter som visar hur informationssystemet används. Punkten 6 är sekundär till övriga punkter, dvs. den omfattar bara sådana uppgifter som inte omfattas av punkterna 1–5.

Möjligheten att använda hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden regleras i 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Paragrafen kan sägas spegla bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i LSU. Alltså gäller att det måste finnas ett beslut om utvisning eller avvísning som inte kunnat verkställas och att åtgärden vidtas för något av de ändamål som avses i 5 kap. 3 § LSU. Eftersom hemlig rumsavlyssning inte är tillåten enligt 5 kap. LSU är det inte tillåtet att genom hemlig dataavläsning inhämta rumsavlyssningsuppgifter. Däremot får sådana uppgifter som avses i punkten 6 hämtas in. En skillnad i förhållande till hemliga tvångsmedel enligt LSU är att det inte är tillräckligt att det föreligger särskilda skäl. I stället krävs att det finns synnerliga skäl.

Utöver de spaningsändamål som anges i 5 kap. 3 § LSU får hemlig dataavläsning även användas i syfte att lokalisera en utlänning som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt LSU. Även denna bestämmelse speglar LSU:s bestämmelser, och kan således endast avse uppgifter av motsvarande slag som kan erhållas genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, nämligen kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter.

Beslutet om hemlig dataavläsning fattas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Säkerhetspolisen (14 § första stycket och 15 § tredje stycket). Tillståndet får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 5 och 6 §§ LSU samt lagen om hemlig dataavläsning ska tillämpas på utlänningen. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett beslut om hemliga tvångsmedel enligt 5 kap. 5 och 6 §§ LSU ska tillämpas i fråga om utlänningen gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning. I samband med ansökan ska Säkerhetspolisen, om det inte framstår som obehövt, föreslå vilka inhämtade uppgifter som inte får granskas och övriga villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Rätten ska normalt ta in sådana villkor i tillståndet till hemlig dataavläsning.

Lagen, som från början var tidsbegränsad, gjordes permanent den 1 april 2025. Samtidigt gjordes vissa förtydliganden i lagen i

fråga om bl.a. definitioner, villkor och överskottsinformation samt en viss utökning av tillämpningsområdet (Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott, prop. 2024/25:51, bet. 2024/25:JuU21).

6.3.7 Åtgärder för att underlätta en framtida verkställighet

Med undantag för anmälningsskyldighet har de tvångsmedelsbestämmelser som behandlas i de föregående avsnitten ett kartläggande syfte. Det finns i LSU även bestämmelser om tvångsmedelsanvändning i syfte att underlätta en framtida verkställighet av ett utvisningsbeslut. Enligt dessa bestämmelser får Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Migrationsverket redan när utvisning enligt lagen kan komma i fråga besluta att omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 26 §). Med stöd av 5 kap. 27 § får husrannsakan göras hos utlänningen för att söka efter sådana handlingar. Utlänningen får också kroppsvisiteras i detta syfte. Säkerhetspolisen får fatta ett beslut om husrannsakan eller kroppsvisitation. Om Polismyndigheten har fått i uppdrag att verkställa ett beslut om utvisning får även den fatta ett sådant beslut. I fråga om husrannsakan och kroppsvisitation gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

Vidare anges i 5 kap. 28 § LSU att Migrationsverket får ta fingeravtryck, fotografi och video av utlänningen när utlänningens rätt att vistas i Sverige handläggs enligt LSU. Om utlänningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med att verkställa beslutet. Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits enligt 28 § får upptagning göras på nytt om det finns särskilda skäl och endast om förutsättningarna i 28 § är uppfyllda (28 a §). Om utlänningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med att verkställa beslutet.

När ett beslut om utvisning enligt LSU ska verkställas får utlänningen med stöd av 5 kap. 29 § omhändertas av Säkerhetspolisen eller i förekommande fall Polismyndigheten. Omhändertagandet ska då vara nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras. Omhändertagandet får pågå i högst 24 timmar men får förlängas med ytterligare 24 timmar om det finns särskilda skäl.

När en utlänning har omhändertagits enligt 5 kap. 29 § LSU eller har tagits i verkställighetsförvar får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas (5 kap. 30 § LSU). Det kan t.ex. handla om att utan utlänningens samtycke föra honom eller henne till hemlandets ambassad eller beskickning (se prop. 2021/22:131 s. 286). Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten får också ta fingeravtryck och fotografera utlänningen i ett sådant syfte. Omhändertagande enligt 5 kap. 29 § LSU kan i vissa fall vara nödvändigt för att genomföra sådana åtgärder som avses i paragrafen (se prop. 2021/22:131 s. 285).

6.4 Förhållandet till regleringen om preventiva tvångsmedel

Reglerna har olika syfte

Som utvecklats i föregående avsnitt syftar tvångsmedlen i 5 kap. 3–7 §§ LSU till att man ska kunna kontrollera utlänningar som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot. Användningen har alltså ett kartläggande syfte. Det krävs inte att det föreligger en konkret misstanke om ett genomfört eller planerat brott, eller om viss planerad brottslighet. För tvångsmedelsanvändning enligt LSU är utgångspunkten att om misstankarna om utlänningens medverkan i viss brottslighet konkretiseras, ska övervakningen enligt lagen kunna ersättas av tvångsmedelsanvändning enligt annan lagstiftning (se prop. 2021/22:131 s. 146). Om det visar sig komma fram misstankar om ett konkret brott kan bestämmelserna om tvångsmedel under en förundersökning aktualiseras. Om något brott ännu inte har begåtts kan det i vissa fall bli aktuellt med tvångsmedelsanvändning enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen om hemlig dataavläsning.

Preventivlagen

I preventivlagen regleras användningen av vissa tvångsmedel i syfte att förhindra mycket allvarlig brottslighet. I lagen finns inte några självständiga tvångsmedel, utan den anger under vilka förutsättningar tvångsmedlen får förekomma utanför en förundersökning.

De tvångsmedel som kan användas enligt preventivlagen är hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 får även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans tillgripas. Regleringen om det utökade tillämpningsområdet är tidsbegränsad till utgången av september 2028. (1–1 c §§ preventivlagen.)

En grundläggande förutsättning för att tvångsmedel ska få användas med stöd av preventivlagen är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det kommer att utövas brottslighet av allvarligt slag. Vilka brott som avses räknas upp i särskilda brottskataloger. Eftersom hemlig rumsavlyssning anses särskilt integritetskränkande är möjligheten till hemlig rumsavlyssning begränsad till de allvarligaste brotten i katalogerna. Vidare krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och, som vid all tvångsmedelsanvändning, att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse (3 §).

Kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för viss brottslig verksamhet innebär att riskbedömningen ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället och att risken ska avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter. Att risken ska vara påtaglig innebär också ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. Den omständigheten att riskbedömningen ska avse en viss person innebär inte att det måste vara fråga om en till namnet identifierad person. Om en brottsbekämpande myndighet har information om att en person, vars namn är okänt, kan komma att utöva viss brottslig verksamhet, innebär alltså inte avsaknaden av namnet att ett tvångsmedel inte kan användas (se prop. 2005/06:177 s. 82–84, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237

s. 194–197 och Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126 s. 228 och 229).

Genom begreppet brottslig verksamhet framgår att regleringen inte ställer upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett specifikt brott. Däremot måste den befarade brottsliga verksamheten innefatta något av de brott som anges i respektive brottskatalog.

Katalogerna omfattar delvis brott av samma slag som avses med tvångsmedlen i LSU, nämligen vissa brott enligt terroristbrottslagen och allvarliga brott enligt 19 kap. brottsbalken. Katalogerna i preventivlagen omfattar dock därutöver en rad andra brott, som inte kan läggas till grund för beslut om tvångsmedel enligt LSU.

För att en husrannsakan eller en undersökning på annat ställe ska få utföras krävs att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (4 c §). Förutsättningarna beror på vem åtgärden riktas mot och var åtgärden utförs.

En genomsökning på distans får utföras för att söka efter handlingar som kan vara av betydelse för att förhindra den brottsliga verksamheten (4 d §).

Av det sagda kan utläsas att fler brottstyper kan leda till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen jämfört med LSU och att den risk som krävs behöver vara högre än vad som gäller enligt LSU. Vidare krävs att åtgärden bedöms vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, medan tvångsmedel enligt LSU enbart har ett klarläggande syfte och syftar till att Säkerhetspolisen löpande ska kunna kontrollera utlännningar som utvisats enligt LSU. En annan skillnad är att fler tvångsmedel, nämligen hemlig rumsavlyssning och undersökning på annat ställe är tillåtna enligt preventivlagen.

Inhämtningslagen

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får, under de förutsättningar som anges i inhämtningslagen, i underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Det rör sig om sådana uppgifter som kan inhämtas med stöd av ett beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller som räknas upp i brottskatalogen i 2 §. I 2 a §, som är tidsbegränsad till utgången av september 2028, finns särskilda bestämmelser som tar sikte på grov ekonomisk brottslighet av organiserat och systematiskt slag. Enligt paragrafen får uppgifter också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar viss, i paragrafen uppräknad, ekonomisk brottslighet.

Lagen om hemlig dataavläsning

Av lagen om hemlig dataavläsning framgår det i vilken utsträckning hemlig dataavläsning får användas för preventiva syften. I 7 § finns bestämmelser om vad som gäller för tillstånd till hemlig dataavläsning vid sådana förhållanden som kan ligga till grund för tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (preventivlagsfallen). Av första stycket framgår att ett tillstånd till hemlig dataavläsning får beviljas under samma förutsättningar som ett tillstånd enligt preventivlagen. Av andra stycket framgår att ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får beviljas för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott. Denna möjlighet infördes samtidigt som hemlig rumsavlyssning i preventivlagen. Förutsättningarna för att bevilja ett sådant tillstånd är desamma som enligt preventivlagen. I 8 a och b §§ finns närmare bestämmelser om tillstånd som avser kameraövervaknings- respektive rumsavlyssningsuppgifter.

I 10 § regleras att tillstånd till hemlig dataavläsning i vissa fall får beviljas för avläsning eller upptagning av uppgifter i underrättelseverksamhet (inhämtningslagsfallen), motsvarande de som gäller för inhämtning av sådana uppgifter enligt inhämtningslagen. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikations-, övervaknings- eller platsuppgifter får enligt paragrafen beviljas om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som anges i 2 eller 2 a § inhämtningslagen. Vid hemlig dataavläsning i inhämtningsfallen får meddelanden inte hindras att nå fram.

6.5 Kartläggning av tvångsmedelsregleringen i några jämförbara länder

6.5.1 Danmark

Bestämmelser i dansk rätt om kontroll över utländska medborgare som utgör ett hot mot nationell säkerhet finns i udlændingeloven (hädanefter utlänningslagen) och hjemrejseloven (hädanefter hemreselagen). Utlänningslagen innehåller bestämmelser om bl.a. återkallelse av uppehållstillstånd och utvisning av utlänningar som utgör ett hot mot statens säkerhet (se bl.a. § 19 andra stycket 2 och § 21 b första stycket, § 25 och § 26 c).

Det faktum att en utlänning exempelvis utvisas innebär att utlänningsens eventuella rätt att uppehålla sig i Danmark bortfaller. Emellertid innebär det inte nödvändigtvis att personen kan avlägsnas från landet, enligt principen om non refoulement i utlänningslagens § 31, vilket innebär att utlänningsen i sådana fall kommer att hamna på ”tolererat uppehåll”. Eftersom det finns hinder mot verkställighet finns det inte grund för frihetsberövande enligt hemreselagen (se vidare i det följande).

När utlänningsen inte har rätt att vistas i Danmark eller en sådan rätt inte längre finns kan bestämmelserna om kontrollåtgärder enligt hemreselagen bli tillämpliga.

I syfte att säkerställa att utlänningsen är tillgänglig i samband med verkställighet av avlägsnandebeslutet kan Hjemrejsestyrelsen (hädanefter Hemresestyrelsen) eller polisen bl.a. besluta att utlänningsen ska deponera identitetshandlingar och biljett och vistas på en viss plats (opholdspligt), se § 11 hemreselagen.

Om utlänningen inte medverkar till sin utresa beslutar Hemresemyndigheten att utlänningen ska bo på ett särskilt boende (de så kallade hemresecentren), enligt hemreselagen § 13 första och andra stycket. Utlänningar med tolererat uppehåll omfattas inte av första stycket, vilket innebär att medverkan inte är relevant för denna grupp. Utlänningen ska i princip vistas varje natt på hemresecentret. En utlänning som är ålagd att vistas på ett särskilt hemresecenter måste underrätta Hemresestyrelsen om personen befinner sig utanför centret mellan kl. 23.00 och 06.00, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta syftar till att kontrollera att skyldigheterna följs. Utlänningen kan ansöka om tillstånd att övernatta utanför centret upp till fyra nätter per månad, dock högst två nätter i rad.

Utlänningen kan också åläggas anmälningsskyldighet. För utlänningar som är ålagda att vistas på ett hemresecenter innebär detta en skyldighet anmäla sig hos Hemresemyndighetens personal på centret under en viss tidsperiod. Om utlänningen har tolererat uppehåll kommer han eller hon normalt att åläggas daglig anmälnings-skyldighet.

Om utlänningen inte är ålagd att vistas på ett hemresecenter har han eller hon skyldighet att informera Hemresemyndigheten och Utlänningsmyndigheten om sin fasta bostadsadress (§ 13, femte stycket hemreselagen).

Hemresemyndigheten övervakar om skyldigheten att vistas, underrätta och anmäla sig följs. Om dessa skyldigheter överträds kan det leda till fängelse i upp till 2 år, enligt § 23, andra stycket hemreselagen.

Vidare finns det möjlighet till häktning eller annat frihetsberövande under vissa förutsättningar.

Enligt § 17 hemreselagen kan rätten besluta att en utlänning som inte medverkar till att fastställa sin identitet eller till att anskaffa resehandlingar för sin avresa, ska inställas inför hemlandets eller ett annat lands representation, om detta bedöms nödvändigt i syfte att genomföra avlägsnandet från landet.

Enligt § 18 samma lag får dokument och föremål som kan antas vara av betydelse för att fastställa en utlännings identitet eller anknytning till andra stater, eller som i övrigt kan antas vara av relevans för utredningen av ärendet, tas i beslag om detta bedöms nödvändigt för att genomföra utlänningens avvisning eller utvisning. Hemresestyrelsen eller den myndighet som Hemresestyrelsen uppdrar detta åt får inhämta information från föremål som tagits i beslag.

Under vissa förutsättningar kan utlänningen bli föremål för tvångsmedel enligt andra regelverk.

6.5.2 Norge

I den norska lagen om utlänningars inträde i riket och deras vistelse där (Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her [utlendingsloven], LOV-2008-05-15-35, senast ändrad genom LOV-2025-06-20-84), hädanefter utlänningslagen, finns bestämmelser om kontroll av utlänningar som utgör ett säkerhetshot. Där finns också generellt tillämpliga regler om bl.a. fingeravtryck, tvångsmedel och straff som inte är begränsade till utlänningar som utgör ett säkerhetshot.

De generella reglerna om bl.a. tvångsmedel finns i 12 kap. utlänningslagen. Grundbestämmelsen finns i § 99, där det sägs att ett tvångsmedel bara kan användas när det finns tillräcklig grund för det och det är proportionerligt utifrån ärendets art och förhållandena i övrigt. Tvångsmedel kan användas för att säkerställa verkställigheten av en åtgärd som innebär en skyldighet att lämna landet. Samma sak gäller under handläggningen av ett ärende som kan leda till en sådan åtgärd, om detta inte är uteslutet på grund av särskilda bestämmelser i utlänningslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Biometrisk information i form av ansiktsfoto och fingeravtryck kan tas upp och behandlas för identifiering och verifiering av identitet under de förutsättningar som anges i §§ 100–100 b.

Bestämmelse om undersökning av utlänningens person, bostad eller liknande finns i § 103. För detta krävs att det finns konkreta skäl för att anta att utlänningen

- a) inte samarbetar för att klarlägga sin identitet, uppger oriktig identitet eller döljer eller tillbakahåller upplysningar av väsentlig betydelse för ett ärende om uppehållstillstånd,
- b) har pengar eller andra värdesaker som kan användas för att täcka utgifter i samband med utresan om utlänningen är skyldig att täcka, och det finns konkreta skäl för att anta att utlänningen inte frivilligt kommer att betala utgifterna, eller
- c) har resehandlingar, biljetter eller annat material som kan säkerställa verkställighet, och det finns konkreta skäl för att anta att

utlänningen kommer att undandra sig verkställighet. Detsamma gäller under handläggningen av ett sådant ärende.

Även beslag kan förekomma enligt bestämmelser i § 104. Det är då bl.a. fråga om resedokument, biljetter, elektroniska lagringsenheter och lagrade data som utlänningen har i sin besittning och som behövs för att klarlägga utlänningens identitet eller tidigare vistelseort, när det sistnämnda har betydelse för rätten att uppehålla sig i Norge. Beslag av bl.a. resedokument, biljetter, pengar och andra värdesaker kan också förekomma i syfte att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Generella bestämmelser om anmälningsskyldighet eller skyldighet till en viss vistelseort finns i § 105. Det handlar bl.a. om situationer där utlänningens identitet är oklar eller utlänningen kan antas komma att undandra sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Vidare finns bestämmelser om frihetsberövande i § 105–107. Utlänningar som är internerade får underkastas vissa ytterligare tvångsåtgärder under interneringen, om det är nödvändigt för att upprätthålla ro, ordning eller säkerhet, eller säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

I utlänningslagens 14 kap. finns särskilda regler för ärenden som berör grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska hänsyn. Där finns bl.a. särskilda bestämmelser om utvisning och återkallelse av uppehållstillstånd på grund av sådana hänsyn (§ 126). Bestämmelser om tvångsmedel finns i § 130. Bestämmelserna i paragrafen möjliggör användning av vissa tvångsmedel mot utlänningar som utgör ett säkerhetshot. Bestämmelsen innebär att resedokument kan beslagtas. Vidare kan utlänningen åläggas anmälningsskyldighet eller skyldighet att ha en specifik bostadsort åläggas. Användning av tvångsmedlen förutsätter att

- a) utlänningen bedömts utgöra ett hot mot grundläggande nationella intressen, och
- b) inte har följt ett administrativt föreläggande som ålägger honom eller henne att lämna landet, eller om verkställighet av tvångsutvisning inte kan ske.

En utlänning kan vidare gripas och interneras om han eller hon utgör ett hot mot grundläggande nationella intressen, om detta har fastställts genom ett administrativt beslut i utlänningsärendet och om åtgärder mot utlänningen vidtas utifrån en avsikt att utlänningen ska avlägsnas från Norge (utreiseplikt). Bestämmelserna i lagen om längsta tillåtna tid för internering gäller inte.

I krigstider, när hot om krig föreligger eller när särskilda omständigheter råder på annat sätt kan konungen, med hänvisning till grundläggande nationella intressen, meddela ytterligare bestämmelser om anmälningsplikt.

Förutom § 130 finns det inte några särskilda bestämmelser om tvångsmedel i utlänningslagen som tar sikte på utlännningar som utgör ett säkerhetshot. Dock är de generella bestämmelserna i 12 kap. tillämpliga även på denna kategori utlännningar.

Det finns inga andra tvångsmedel enligt norsk utlänningsrätt utöver de som nämnts i detta avsnitt. Under vissa specifika förutsättningar kan dock tvångsmedel användas i syfte att förebygga vissa allvarliga brott. (§ 17 d politiloven, Lov-1995-08-04-53, senast ändrad genom LOV-2025-06-20-87). Dessa bestämmelser kan tillämpas i de fall som rör utlännningar som utgör ett säkerhetshot om villkoren i bestämmelserna uppfylls.

6.5.3 Finland

Enligt den finska utlänningslagen (301/2004) finns särskild grund för utvisning och avvisning av en utlänning som är kopplade till nationell säkerhet. Det följer av 148 § att en utlänning får avvisas om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat. En utlänning som har haft uppehållstillstånd eller som har förlorat sitt finska medborgarskap får enligt 149 § första stycket 4 utvisas ur landet, om han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Särskilda förutsättningar gäller i fråga om bl.a. flyktingar.

Bestämmelser angående försiktighets- och övervakningsåtgärder mot utlänningar finns i 7 kap. utlänningslagen.

De allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder anges i 117 §. Där framgår följande.

Säkringsåtgärder kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt

1. för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller för att fastställa grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, eller
2. för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

Om inte något annat föreskrivs i lagen gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills grunderna för ansökan om internationellt skydd har fastställts, ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller behandlingen av ärendet annars har avslutats. Om säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det dock omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

Enligt 118 § kan en utlänning åläggas att regelbundet anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten eller på en förläggning. Vidare kan en utlänning, enligt 119 §, åläggas att överlämna sitt rese-dokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller att meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar. En utlänning får också åläggas att ställa en sådan säkerhet hos staten för sina kostnader för vistelse och återresa som myndigheten bestämmer (120 §).

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn (boendeskyldighet). När beslutet om hur många gånger den som ålagts boendeskyldighet ska anmäla sig fattas ska det utifrån en individuell bedömning säkerställas att personens rättigheter inte begränsas mer än nödvändigt och att syftet med säkringsåtgärden fullföljs. Boendeskyldigheten ska gälla i högst 14 månader från det att den inträdde. För barn gäller särskilda bestämmelser enligt 120 b §.

Bestämmelserna om förvar finns i 121–128 §§. Förvar får tillgripas endast om de säkerhetsåtgärder som avses i 118–120 och 120 a §§ inte är tillräckliga och någon av de i 121 § uppräknade förvarsgrunderna är tillämpliga. Det saknas anledning att här gå närmare in på dessa men det bör nämnas att förvarsgrunden i punkt 6 avser fallet att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

I 129 b § finns bestämmelser om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller. Där föreskrivs följande.

Om det för övervakningen av utlänningar är motiverat att utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, har polisen och gränsbevakningsväsendet rätt att

1. av den som övervakas få uppgifter och kontrollera behövliga handlingar om personens identitet och medborgarskap samt om personens rätt att vistas i landet och rätt att arbeta,
2. få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid enligt 24 kap. 3 § i strafflagen eller till en annan plats, en lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för boende av permanent natur, för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll,
3. stoppa ett fordon för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll av personerna i bilen,
4. av arbetsgivare som har anställt utlänningar få uppgifter bl.a. om de anställda utlänningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta.

Någon rätt till husrannsakan eller kroppsvisitation finns inte utöver de kontrollmöjligheter som anges i 129 b §. Utlänningslagen innehåller inte bestämmelser om beslag, undersökning på distans eller kroppsbesiktning.

Bestämmelser om tagande av biometriska uppgifter finns i 131 § som reglerar upptagande av fingeravtryck, fotografier och andra signalement på en utlänning under de förutsättningar som anges i paragrafen. Det finns i 132 § bestämmelser om omhändertagande av resehandlingar.

Det finns inte någon möjlighet att inom ramen för utlänningskontrollen använda hemliga tvångsmedel. Det finns inte heller möjlighet att förbjuda utlännningen att besöka vissa platser eller att ha kontakt med vissa personer eller organisationer, såsom personer eller organisationer med en extremistisk och våldsbejakande inriktning. Det finns ingen möjlighet i Finland till elektronisk övervakning av en utlännings. Om en utlännings är föremål för en brottsutredning eller insamling av underrättelser får andra åtgärder vidtas i enlighet med förundersökningslagen (805/2011), tvångsmedelslagen (806/2011) eller polislagen (872/2011).

I 4 § utlänningslagen föreskrivs att bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011) tillämpas på polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet. Enligt 2 kap. 4 § polislagen gäller att en polisman har rätt att för polisundersökning få tillträde till en plats eller ett område där en händelse som undersöks har inträffat, kontrollera föremål och handlingar som kan vara av betydelse för undersökningen samt att utföra försök och ta prover som behövs för undersökningen. Ett ytterligare villkor är att åtgärden med fog kan antas ha stor betydelse för utredningen av ärendet. När handlingar granskas ska de förbud mot beslag och kopiering som följer av 7 kap. 3 § i tvångsmedelslagen beaktas i tillämpliga delar.

Av 4 § utlänningslagen följer vidare att 27 § gränsbevakningslagen (578/2005) tillämpas på undersökning som gränsbevakningsväsendet utför med stöd av utlänningslagen. Enligt paragrafen ska bestämmelserna i 2 kap. 4 § 1 och 2 mom. i polislagen om genomsökning för att få tag på en person som ska hämtas till polisundersökning, om avspärrning av platser och områden för att trygga polisundersökning i 2 kap. 8 § 1 och 4 mom. i den lagen och om polisundersökning i 6 kap. i samma lag iakttas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlännings ur landet.

6.6 Utökade förutsättningar att använda tvångsmedel

6.6.1 Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ärendets olika faser

Vi har i uppgift se över de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU. Behovet av en möjlighet att använda tvångsmedel hänger bl.a. samman med vilka andra kontrollåtgärder som kan användas. Det finns därför anledning att redogöra för vilka kontrollåtgärder som i dag är tillgängliga i de olika faserna av ett ärende om utvisning enligt LSU.

En utlänning som har fyllt 18 år får med stöd av 3 kap. 1 § tas i förvar om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas och det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller utlänningens identitet är oklar (sannolikhetsförvar). Även en utlänning som inte har fyllt 18 år får tas i sannolikhetsförvar. Enligt 3 kap. 2 § krävs då även att det finns en betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet. Oklar identitet är i de fallen inte en grund för förvar. Fram till dess att ansökan om utvisning görs får Säkerhetspolisen interimistiskt besluta om förvar, om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Ett sådant beslut ska snarast prövas av Migrationsverket. Efter det att ansökan om utvisning kommit in och fram tills beslut i ärendet har fattats är Migrationsverket behörigt att fatta beslut om förvar. Om det inte finns tid att invänta den behöriga myndighetens beslut om förvar och förutsättningar enligt 3 kap. 1 eller 2 § finns för att ta en utlänning i förvar, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta att ta en utlänning i förvar till dess den behöriga myndigheten har meddelat ett beslut i frågan. Beslutet ska genast anmälas till den behöriga myndigheten som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Det finns i 11 § polislagen (1984:387) bestämmelser om att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i väntan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar. Sannolikhetsförvar får pågå fram till dess att utvisningsbeslutet får laga kraft eller en utlänning lämnar en nöjdförklaring. Förutsättningarna för att hålla en utlänning i sannolikhetsförvar kan vara uppfyllda även när Migrationsverket i ett beslut om

utvisning har bedömt att det finns verkställighetshinder och därför inhiberat beslutet. (Se prop. 2021/22:131 s. 102.)

I de flesta fall bedöms förvar vara det enda alternativet när utvisning enligt LSU har aktualiserats (se prop. 2021/22:131 s. 131). Ett sannolikhetsförvar kan dock ersättas med ett beslut om uppsikt, om det bedöms vara tillräckligt (4 kap. 1 §). Uppsikt utgör ett mindre ingripande alternativ till förvar och kan bara bli aktuellt om förutsättningarna för förvar enligt 3 kap. 1 § respektive 2 § är uppfyllda. Säkerhetspolisen får fatta interimistiska beslut om uppsikt trots att myndigheten ännu inte gett in en ansökan om utvisning (4 kap. 5 §).

Andra kontrollåtgärder som får vidtas redan i det inledande skedet är omhändertagande av utlänningens pass eller andra identitetshandlingar samt tagande av fingeravtryck och fotografi (5 kap. 26 och 28 §§). Vidare får husrannsakan och kroppsvisitation göras i syfte att söka efter utlänningens pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 29 §). Tvångsmedlen i 5 kap. 2–3 a och 5–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning får däremot inte användas i detta skede. En förutsättning för användning av dessa tvångsmedel är nämligen, om det finns ett utvisningsbeslut enligt LSU, att verkställighet av utvisningsbeslutet tills vidare inte får ske på grund av ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd kan visserligen fattas när som helst under ärendets gång, dvs. även i samband med det ursprungliga utvisningsbeslutet, men hindrar inte verkställighet förrän ärendet kommit till den punkt då utvisningen annars skulle ha kunnat verkställas, dvs. vid laga kraft eller nöjdförklaring (2 kap. 21 §). Det är alltså först då verkställighet hindras på grund av beslutet om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. Om tvångsmedelsanvändningen i stället grundas på ett beslut om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen krävs endast att beslutet inte har kunnat verkställas. Det måste dock, som reglerna måste förstås, ha kommit till den punkt att verkställighet skulle kunnat ske, om det inte hade funnits ett verkställighetshinder.

När utvisningsbeslutet har prövats slutligt, antingen på det sättet att det har fått laga kraft eller att utlänningen har lämnat in en nöjdförklaring, är utgångspunkten att utvisningen ska verkställas så snart som möjligt (2 kap. 21 §). Eftersom regeringens beslut inte kan överklagas får det laga kraft omedelbart. Om det behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet, och de ytterligare förutsättningarna i 3 kap. 1 eller 2 § är uppfyllda, kan det fattas ett beslut om

verkställighetsförvar, som då vanligen ersätter ett sannolikhetsförvar. I de flesta fall är utlänningen tagen i verkställighetsförvar till dess att utvisningen kan verkställas. Om det är tillräckligt eller tidsgränsen för verkställighetsförvar har gått ut kan det i stället bli aktuellt med ett beslut om uppsikt (se prop. 2021/22:131 s. 130). Detta gäller dock inte om ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats. I ett sådant fall kan det i kontrollsyfte i stället fattas ett beslut om anmälningsskyldighet, som kan kombineras med ett förbud att lämna ett vistelseområde (5 kap. 2 §). Om det behövs i kartläggande syfte kan det även fattas beslut om andra tvångsmedel, under de närmare förutsättningar som anges i 5 kap. 3–7 §§ LSU eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning.

I 5 kap. finns bestämmelser om hur länge ett tvångsmedelsbeslut kan gälla och under vilka villkor man kan besluta om fortsatt tvångsmedelsanvändning. Ett beslut om tvångsmedel upphör alltid att gälla om utvisnings- eller avvisningsbeslutet har verkställts eller upphävts (5 kap. 24 §).

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 29 och 30 §§ LSU får vissa andra åtgärder vidtas för att möjliggöra eller underlätta verkställighet. Bland annat får utlänningen omhändertas om det är nödvändigt för att verkställigheten ska kunna förberedas eller genomföras.

Tabell 6.1 Tillgängliga kontroll- och tvångsåtgärder under ett ärende som handläggs enligt LSU

Ärendefas	Kontroll- och tvångsåtgärder
Utvisning enligt LSU kan komma i fråga	– Interimistiskt sannolikhetsförvar eller uppsikt – Omhändertagande av identitetshandlingar – Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna – Fotografering, video och fingeravtryck
Ansökan om utvisning	– Sannolikhetsförvar eller uppsikt – Omhändertagande av identitetshandlingar – Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna – Fotografering, video och fingeravtryck
Beslut om utvisning	– Sannolikhetsförvar eller uppsikt – Omhändertagande av identitetshandlingar – Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna – Fotografering, video och fingeravtryck

Ärendefas	Kontroll- och tvångsåtgärder
Utvisningsbeslutet får laga kraft eller utlänningen ger in en nöjdförklaring men det finns verkställighetshinder	– Fotografering och fingeravtryck – Tvångsmedel enligt 5 kap. 2–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning
Utvisningsbeslutet får laga kraft eller utlänningen ger in en nöjdförklaring och verkställighetshinder saknas	– Omhändertagande av identitetshandlingar (att gälla till utvisningen verkställts) – Husrannsakan eller kroppsvisitation för att söka efter handlingarna – Fotografering och fingeravtryck – Åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för klarläggande av identitet eller medborgarskap – Verkställighetsförvar eller uppsikt – Omhändertagande av utlänningen

6.6.2 Avgränsningar och utgångspunkter för övervägandena

Regelverket om kvalificerade säkerhetsärenden syftar till att förebygga och förhindra terrordåd och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. Det är av avgörande vikt att Säkerhetspolisen effektivt kan kontrollera utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot så länge de befinner sig i landet. Det nuvarande regelverket om tvångsmedel innebär att tvångsmedel enligt 2–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning endast kan komma i fråga i situationer då förvar eller uppsikt enligt LSU inte kan användas för att utöva kontroll över utlänningen. Anmälningsskyldighet, tillsammans med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde, eller tvångsmedel i kartläggande syfte kan alltså aldrig förekomma i kombination med förvar eller som ett komplement till ett beslut om uppsikt. Däremot kan ett beslut om uppsikt innefatta villkor som till stor del motsvarar tvångsmedlet anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna ett vistelseområde.

Den lilla grupp utlännningar som utvisas enligt LSU tas regelmässigt i förvar. Säkerhetspolisen har anfört att det finns ett behov av en möjlighet att redan i samband med att en utlänning tas i interimistiskt förvar göra husrannsakan eller, om det tvångsmedlet införs i LSU, en undersökning på annat ställe, i syfte att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Vi överväger därför den frågan i avsnitt 6.6.5 respektive 6.7.2. Det har inte framkommit några skäl

som talar för att man i övrigt bör införa en möjlighet till ytterligare tvångsåtgärder under den tid då utlänningen hålls i förvar, utöver de som regleras i 5 kap. 26–28 och 30 §§ LSU. Frågan tas inte heller upp i direktiven. Vi kommer därför inte att redovisa några närmare överväganden om en möjlighet att använda tvångsmedel mot en utlänning som är tagen i förvar, utöver när det gäller frågan om husrannsakan och undersökning på annat ställe i syfte att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan i sammanhanget noteras att det i slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) lämnas förslag om en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att möjliggöra verkställighet och att göra husrannsakan och kroppsbesiktning i syfte att leta efter sådan utrustning. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

En central del i våra överväganden är däremot om ett beslut om uppsikt under några omständigheter bör kunna kombineras med ett beslut om tvångsmedel. Det kan t.ex. handla om den situation som nämns särskilt i direktiven, nämligen att det inte föreligger verkställighetshinder men att verkställighet av utvisningen dröjer av någon annan anledning. I ett sådant fall kan det förekomma att utlänningen är på fri fot och i stället ställd under uppsikt, t.ex. för att tidsgränserna för förvar har passerats eller förvar av någon anledning framstår som oproportionerligt. Ett annat fall kan vara att det beslutats om uppsikt under ärendets gång men innan man kommit till den punkt då utvisningsbeslutet får verkställas enligt 2 kap. 21 §. Frågan är i båda fallen om ett beslut om uppsikt innebär tillräckliga kontrollmöjligheter eller om även tvångsmedel bör vara tillgängliga. Våra överväganden redovisas i avsnitt 6.6.3.

En annan fråga är om tvångsmedel i några fall ska få användas innan det fattats ett beslut om utvisning. Den situationen att utvisningsbeslutet inte fått laga kraft har nämnts ovan. Man kan dock även överväga om tvångsmedel, i likhet med förvar och uppsikt, bör få förekomma redan före Migrationsverkets beslut om utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4.

Om man rubbar förutsättningarna för användning av tvångsmedel på så sätt att uppsikt och tvångsmedel kan förekomma samtidigt, uppstår en sorts dubbelreglering genom att anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde kan förekomma både enligt uppsiktsbestämmelserna och tvångsmedelsbestämmelserna. I avsnitt 6.6.3

överbäger vi därför förhållandet mellan uppsikt som kontrollmetod och anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet som tvångsmedel och om bestämmelserna behöver anpassas till utökade förutsättningar för tvångsmedel.

De tvångsmedel som regleras i 5 kap. 3–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning har ett kartläggande syfte. Vi väljer därför att härnäst kalla dem för kartläggande tvångsmedel.

6.6.3 Kartläggande tvångsmedel ska få användas efter ett avlägsnandebeslut

Förslag: För att kartläggande tvångsmedel ska få användas ska det vara tillräckligt att det har fattats ett beslut om utvisning eller avvisning som ännu inte har verkställts. Med undantag som föreslås i avsnitt 6.6.5 och 6.7.2 ska kartläggande tvångsmedel inte få användas om utlänningsen är tagen i förvar.

Bedömningar: Förutsättningarna för att ålägga utlänningsen anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet bör inte ändras.

De befintliga rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Verkställbara avlägsnandebeslut som ännu inte verkställts

En grundläggande förutsättning för användning av tvångsmedlen i 5 kap. LSU och motsvarande hemlig dataavläsning är att det finns ett beslut om utvisning, eller i vissa fall avvisning (5 kap. 1 § LSU). Vidare krävs, när det är fråga om utvisning enligt LSU, att beslutet tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Frågan är om det är motiverat att upprätthålla kravet på att det har fattats ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Säkerhetspolisen har anfört att det finns ärenden där beslutet om utvisning i och för sig får verkställas, men där verkställigheten drar ut på tiden. Det kan t.ex. handla om svårigheter i kontakterna med mot-
tagarlandet eller att utlänningsen saknar identitetshandlingar. I fler-

talet fall kommer utlänningen i dessa fall att vara tagen i förvar, men det kan också förekomma att utlänningen är på fri fot, t.ex. för att den tillåtna tiden för förvar har uppnåtts eller att förvar inte bedöms proportionerligt. Normalt är utlänningen då ställd under uppsikt. Enligt nuvarande reglering är det inte möjligt att i sådana fall använda tvångsmedel enligt 5 kap. 2–3 a och 5–7 §§ LSU eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Säkerhetspolisen har angett att behovet av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel såsom husrannsakan och hemliga tvångsmedel är lika stort i ärenden av detta slag som i ärenden där det beslutats om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndigheten ser däremot inte något behov av en möjlighet att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet med eller utan förbud att lämna vistelseområdet i de nu aktuella fallen, eftersom det är möjligt att besluta om uppsikt med i allt väsentligt samma innehåll.

Reglerna om kvalificerade säkerhetsärenden syftar ytterst till att förebygga och förhindra terroråd och allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Reglerna tillämpas enbart i fråga om utlänningar som anses så farliga att de inte ska ha rätt att vistas i Sverige. Det finns en uppenbar risk för att dessa personer ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet om de är på fri fot i väntan på verkställighet av avlägsnandebeslutet. Det är därför av stor vikt att Säkerhetspolisen, så länge personerna befinner sig i Sverige, kan klarlägga om de ägnar sig åt sådan verksamhet. Som nämnts är utlänningarna i fråga normalt ställda under uppsikt, om det inte föreligger verkställighetshinder och det därför har fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. Frågan är om uppsikt i denna situation är en tillräcklig kontrollåtgärd.

Inom ramen för uppsikten kan det bli aktuellt med anmälningsskyldighet, förbud mot att lämna ett vistelseområde och skyldighet att lämna ifrån sig pass och andra identitetshandlingar. Dessa åtgärder motsvarar, med undantag för skyldigheten att lämna ifrån sig identitetshandlingar, de tvångsmedel som avses i 5 kap. 2 § LSU. En skillnad är dock att åtgärderna i uppsiktsfallet inte är förenade med någon straffsanktion, vilket de är i tvångsmedelsfallet (8 kap. 3 § LSU). Vidare finns det i uppsiktsfallet inte någon möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning i syfte att lokalisera utlänningen om han eller hon missköter sin anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde. De kartläggande tvångsmedlen enligt 5 kap. 3, 3 a och 5–7 §§ eller 9 § lagen om hemlig dataavläsning får inte användas. Det är alltså

inte tillåtet att i kartläggande syfte göra t.ex. en husrannsakan eller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Till skillnad från tvångsmedlen i 5 kap. 3, 3 a och 5–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning har uppsikt inte ett kartläggande syfte. Uppsikt kan visserligen motverka att personer med extrema åsikter träffas personligen, men kan inte förhindra att detta sker så länge dessa träffar äger rum inom det tillåtna vistelseområdet, om ett sådant bestämts. Åtgärden ger inte i sig någon kunskap om vilka fysiska eller elektroniska kontakter den utvisade utlänningen har, eller vad som planeras vid dessa kontakter. Vi bedömer därför att uppsikt inte är en tillräckligt effektiv kontrollåtgärd i dessa fall. Från sakliga utgångspunkter är det vidare svårt att förstå varför just förekomsten av ett verkställighetshinder skulle vara den tröskel som gör att det är motiverat att tillåta användning av tvångsmedel. Vår bedömning är sammantaget att det, om utlänningen inte är tagen i förvar, finns ett behov av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel även i fall då det inte har fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. I likhet med Säkerhetspolisen anser vi att det inte finns något behov av någon möjlighet att i dessa situationer besluta om anmälningsskyldighet, eftersom motsvarande åligganden kan följa av ett beslut om uppsikt. Det finns däremot anledning att överväga om uppsikt kan göras mer effektiv som kontrollåtgärd. Det gör vi i kapitel 7.

Kartläggande tvångsmedelsanvändning innebär ingrepp i den enskilda individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen. Även andra rättigheter, såsom egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet och rörelsefriheten enligt artikel 2 i konventionen kan aktualiseras. Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig (se avsnitt 3.6). Regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildas personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en mot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Regeringsformens skydd för rörelsefriheten gäller alltså inte för utlänningar. Förutsättningarna för att begränsa skyddet enligt para-

graferna framgår av 2 kap. 20, 21 och 25 §§ regeringsformen (se avsnitt 3.6). För att åtgärden ska kunna godtas krävs inte bara att det finns ett behov, utan också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till detta behov.

Den utökning av tillämpningsområdet för kartläggande tvångsmedelsanvändning som nu diskuteras innebär inte att det uppstår några nya ingrepp i enskildas grundlagsskyddade och konventionsenliga rättigheter. Däremot innebär en sådan utökning att fler personer kan utsättas för sådana ingrepp. Det handlar dock om en liten ökning som är väl motiverad. Åtgärden kan förväntas medföra påtaglig nytta i den särskilda utlänningskontrollen och det är svårt att anföra några sakliga skäl för att ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd ska vara en förutsättning för tvångsmedelsanvändning. Med hänsyn till det anförda bedömer vi att det inte är motiverat att upprätthålla kravet på att det har fattats ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kartläggande tvångsmedel enligt 5 kap. 3–7 §§ och lagen om hemlig dataavläsning bör alltså få användas även i fråga om utlänningar som omfattas av ett verkställbart utvisningsbeslut som ännu inte har verkställts. En sådan utökning bedöms proportionerlig och förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. Som huvudregel bör en förutsättning vara att utlänningen inte är tagen i förvar (se övervägandena i avsnitt 6.6.3). Vi återkommer i avsnitt 6.6.5 och 6.7.2 till frågan om husrannsakan respektive undersökning på annat ställe i vissa fall bör kunna aktualiseras även om utlänningen är tagen i förvar.

Samma sak bör gälla i fråga om utlänningar som utvisats eller avvisats enligt utlänningslagen, och som skulle kunna utvisas enligt LSU. Det bör alltså även i de fallen vara tillräckligt att det finns ett beslut om utvisning eller avvisning som i och för sig kommit till det stadium där det får verkställas men som ännu inte har verkställts. I dessa fall tillkommer dock ett krav på att en bedömning av att LSU hade kunnat tillämpas i fråga om utlänningen. Detta är ingen nyhet utan en sådan bedömning måste göras redan i dag för att tvångsmedel ska kunna användas i fråga om denna kategori personer (se 5 kap. 1 § andra stycket LSU).

Utvisningsbeslut som inte ännu får verkställas

Ett beslut om utvisning enligt LSU får verkställas först när det fått laga kraft eller utlänningen lämnat in en nöjdförklaring. Från det att beslutet om utvisning fattas till dess att beslutet är verkställbart kan det passera ett antal månader. Frågan är om det bör vara möjligt att besluta om tvångsmedel redan när Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning enligt LSU, dvs. innan utvisningsfrågan prövats slutligt av regeringen eller utlänningen nöjdförklarat sig. Enligt Säkerhetspolisen kan det finnas fall där det finns ett sådant behov. Som framgått tidigare är de utlänningar som omfattas av ett utvisningsbeslut i de flesta fall tagna i sannolikhetsförvar, men det kan också finnas ärenden där utlänningen är på fri fot. Orsaken till det kan t.ex. vara att utlänningen är under 18 år och att endast en kortare förvarstid är tillåten eller – i undantagsfall – att förvar inte anses nödvändigt eller framstår som oproportionerligt av exempelvis hälsoskäl. I sådana fall torde utlänningen normalt vara ställd under uppsikt. I likhet med vad som sagts under föregående rubrik har Säkerhetspolisen anfört att behovet av tvångsmedel i ett tidigare skede gäller enbart de kartläggande tvångsmedlen och inte anmälningsskyldighet, som har andra syften.

Frågan är om det är sakligt motiverat att det är först efter laga kraft eller nöjdförklaring som det är möjligt att besluta om användning av tvångsmedel. Som angetts kan det passera relativt lång tid från Migrationsverkets utvisningsbeslut till dess att regeringen har prövat ärendet. Det finns under denna tid inte några kontrollåtgärder som kan användas för kartläggning av om utlänningen ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Som angetts tidigare har uppsikt inte detta syfte och är inte heller effektivt för sådana ändamål. Det är av stor vikt att Säkerhetspolisen kan klarlägga om personerna under det att ärendet pågår ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet, så att terrorbrott och annan säkerhetshotande verksamhet kan förhindras. Det anförda talar för att kartläggande tvångsmedel bör få användas även när utvisningsfrågan inte har prövats slutligt. Emellertid finns även invändningar mot en sådan möjlighet.

En viktig invändning är att det finns en möjlighet att regeringen bedömer att det inte finns grund för utvisning och därför upphäver utvisningsbeslutet. Det skulle innebära att ingripande tvångsmedel har riktats mot någon som det senare visar sig inte kan utvisas enligt lagen. Frågan är om detta kan godtas med hänsyn till skyddet för enskildas

grundläggande fri- och rättigheter (se under föregående rubrik). Det kan då konstateras att frihetsberövande i form av sannolikhetsförvar kan förekomma i detta skede, liksom även uppsikt. Det är alltså tillåtet att besluta om andra långtgående ingripanden mot utlänningen redan i detta skede. Det bör även framhållas att lagen är tillämplig på en mycket liten grupp personer och att flertalet av dessa personer kommer att vara tagna i förvar medan ärendet pågår. Det utökade tillämpningsområdet för tvångsmedel skulle alltså endast träffa ett litet fåtal personer. Vidare är det ovanligt att regeringen gör en annan bedömning än Migrationsverket i utvisningsfrågan. Det kan därför förväntas bli ytterst ovanligt att regeringen gör bedömningen att en utlänning som underkastats tvångsmedel inte bör utvisas enligt LSU. Vidare bör det framhållas att utvisningsfrågan redan i första instans har undergått en grundlig prövning där det i allmänhet förekommit en muntlig förhandling och där utlänningen har haft hjälp av ett offentligt biträde. Tvångsmedelsanvändning föregås dessutom av en dubbelprövning där både Säkerhetspolisen och Migrationsverket eller regeringen gjort bedömningen att tvångsmedel får användas. I fråga om de hemliga tvångsmedlen krävs därutöver tillstånd av domstol, varvid ett offentligt ombud ska förordnas i flertalet fall. Med hänsyn till det anförda framstår en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel från och med Migrationsverkets utvisningsbeslut som godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt.

När det gäller frågan om det är proportionerligt att tillåta tvångsmedelsanvändning redan i detta skede bör det beaktas att förbättrade möjligheter till kontroll av utlänningen skulle kunna innebära att man i vissa fall kan undvika förvar eller förkorta förvarstiden. Tvångsmedelsanvändning kan även leda till att regeringen får ett bättre beslutsunderlag, vilket – beroende på vilken information som kommer fram genom tvångsmedlen – också kan vara till fördel för utlänningen. Man måste även beakta de tungt vägande intressen som bestämmelserna är avsedda att skydda och de skador som den lilla grupp utlänningar som utvisas enligt LSU kan orsaka om de inte står under effektiv kontroll under hela ärendets gång. Vid en avvägning gör vi bedömningen att det är proportionerligt att utöka möjligheten att använda kartläggande tvångsmedel på det sätt som nu diskuteras. Utökningen bedöms också förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att kartläggande tvångsmedel enligt 5 kap. 3–7 §§ LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning ska kunna användas redan från det att Migrationsverket

har fattat ett beslut om utvisning enligt LSU. Vi föreslår därför att regleringen ändras i enlighet med detta.

Det anförda gör sig till stor del även gällande i det fallet att det är fråga om en utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen men där det finns förutsättningar för utvisning enligt LSU (se 5 kap. 1 § andra stycket LSU). Skälen för en möjlighet till tvångsmedelsanvändning kan dock i de fallen vara ännu starkare, eftersom det i de fallen är utlänningslagens regler om uppsikt och förvar i stället för de strängare reglerna LSU som är tillämpliga.

I likhet med Säkerhetspolisen anser vi att det inte finns något behov av någon möjlighet att i de nu aktuella situationerna besluta om anmälningsskyldighet eller sådan skyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet, eftersom motsvarande åligganden kan följa av ett beslut om uppsikt. Som sagts under föregående rubrik finns det däremot anledning att överväga om uppsikt kan göras mer effektiv som kontrollåtgärd. Dessa överväganden finns i kapitel 7. I samma kapitel lämnar vi även förslag om hur anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet enligt tvångsmedelsbestämmelserna kan bli mera effektiva och samtidigt mer nyanserade. Ett av dessa förslag är att förbud att lämna vistelseområdet ska kunna beslutas som ett självständigt tvångsmedel utan att kopplas på ett beslut om anmälningsskyldighet.

Rättssäkerhetsfrågor

Några ytterligare rättssäkerhetsgarantier bedöms inte vara nödvändiga för att det utökade tillämpningsområdet ska vara godtagbart.

6.6.4 Tvångsmedel före beslut om utvisning

Förslag: Kartläggande tvångsmedel ska i undantagsfall kunna användas efter det att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU men innan Migrationsverket fattat beslut i utvisningsfrågan. Utläningen ska få utsättas för sådana tvångsmedel i klarläggande syfte endast om det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas och det är av synnerlig vikt för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 5 kap. 3 § första stycket LSU.

Bedömning: De befintliga rättssäkerhetsgarantierna är tillräckliga.

Skälen för förslaget och bedömningen

Det finns enligt direktiven skäl att överväga om tvångsmedel under vissa förutsättningar ska kunna användas redan innan ett utvisningsbeslut har meddelats. Vi har i det föregående tagit ställning till frågan i den del som avser meddelade men inte verkställbara beslut. Säkerhetspolisen har anfört att det i vissa ärenden kan finnas ett behov av en möjlighet att använda tvångsmedel redan i samband med att man ansöker om utvisning enligt LSU.

Kartläggande tvångsmedel om utlänningen är på fri fot

Från det att Säkerhetspolisen ger in en ansökan om utvisning enligt LSU tar det ofta någon eller ett par månader innan Migrationsverket fattar beslut i utvisningsfrågan. Under den tiden är utlänningen vanligen tagen i förvar med stöd av 3 kap. 1 §. Förvar är dock inte obligatoriskt och i vissa fall kan utlänningen vara på fri fot. Det främsta exemplet är att ansökan gäller en utlänning som inte har fyllt 18 år. I sådana fall ställs enligt 3 kap. 2 § högre krav för förvar. Vidare får förvar av barn endast pågå under 72 timmar, med en möjlighet till förlängning med ytterligare 72 timmar (3 kap. 9 §). När tiden passerat kan uppsikt komma i fråga, om de materiella förutsättningarna för förvar är för handen. Vi föreslår i avsnitt 5.8.2 förlängda förvarstider för underåriga. Likväl kan det finnas vissa fall där utlänningen är på fri fot i avvaktan på Migrationsverkets beslut. Som anförts i föregående avsnitt kan utökade kontrollmöjligheter under uppsikten i vissa fall dessutom innebära att uppsikt kan användas som alternativ till förvar. Om utlänningen är på fri fot medan ansökan om utvisning handläggs hos Migrationsverket finns det en risk för att han eller hon bedriver säkerhetshotande verksamhet under handläggnings-tiden. Det är därför viktigt att det finns effektiva möjligheter att redan under handläggningen vid Migrationsverket utöva kontroll av om utlänningen ägnar sig åt sådan kvalificerat säkerhetshotande verksamhet som lagen handlar om. Frågan är om den nuvarande regleringen möjliggör detta.

De senaste åren har minderåriga aktörer i allt högre utsträckning observerats inom ramen för terrorattentatsplanering, såväl i Sverige som internationellt. Vidare ses en utveckling mot viss överlappning mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. (se

bl.a. NCT, Helårsbedömning 2024 – sammanfattning, s. 4 och 5 och Helårsbedömning 2025 s. 10.) Det bör mot denna bakgrund finnas en beredskap för att fler unga än man tidigare räknat med kan komma att bli aktuella för utvisning enligt LSU. Detta innebär, även med beaktande av våra förslag om förlängda förvarstider, att det kan bli något vanligare än hittills att utlänningar är på fri fot och ställda under uppsikt i avvaktan på Migrationsverkets beslut i utvisningsfrågan. Vi har tidigare gjort bedömningen att uppsikt inte utgör någon effektiv metod för att kontrollera och kartlägga om utlänningen ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Vi föreslår därför i avsnitt 6.6.3 utvidgade förutsättningar att använda kartläggande tvångsmedel såsom husrannsakan och hemliga tvångsmedel. Det som sägs där i fråga om behovet av sådana tvångsmedel gör sig gällande även under tiden från ansökan och fram till Migrationsverkets beslut. Dock ger en reglering om tvångsmedel före beslutet anledning till fler betänkligheter från rättssäkerhetsperspektiv och med hänsyn till skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter, eftersom utvisningsfrågan ännu inte har prövats. Det kan samtidigt konstateras att frihetsberövande i form av förvar kan förekomma i detta skede, liksom även uppsikt. Det är alltså tillåtet att besluta om andra långtgående ingripanden mot utlänningen redan i det skede att det är sannolikt att beslut om utvisning kommer att meddelas. Säkerhetspolisen får dessutom, redan innan ansökan om utvisning gjorts, interimistiskt besluta om förvar eller uppsikt (3 kap. 5 § och 4 kap. 5 §). Vi föreslår i avsnitt 5.7.1 ett något sänkt krav för förvar av vuxna. Förslaget innebär att det ska vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning enligt LSU kommer att meddelas.

Som tidigare nämnts föregås tvångsmedelsanvändning enligt LSU av en dubbelprövning där både Säkerhetspolisen och Migrationsverket eller regeringen tagit ställning till om tvångsmedel bör få användas. För hemliga tvångsmedel krävs dessutom en domstols tillstånd (5 kap. 8 § LSU och 14 § lagen om hemlig dataavläsning). Utlänningen har som utgångspunkt rätt till ett offentligt biträde (6 kap. 6 § LSU) och vid rättens prövning av en fråga om tillstånd till flertalet hemliga tvångsmedel till offentligt ombud enligt rättegångsbalkens regler (5 kap. 11 § tredje stycket LSU och 16 § lagen om hemlig dataavläsning). Prövningen omgärdas alltså av flera rättssäkerhetsgarantier. Från rättssäkerhetssynpunkt anser vi därför att det är godtagbart att införa en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel redan före

Migrationsverkets beslut. När det gäller kravet på sannolikhet för att ett beslut om utvisning kommer att meddelas bör det överensstämma med vad som gäller i fråga om förvar och uppsikt. Om dagens krav för förvar och uppsikt behålls innebär det ett krav på att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Om förslaget i avsnitt 5.7.1 genomförs innebär det i stället att det ska kunna antas att ett sådant beslut kommer att meddelas.

Nästa fråga är om det är proportionerligt att tillåta kartläggande tvångsmedel redan vid ansökan om utvisning. Tvångsmedlen innebär bl.a. ingrepp i enskildas rätt till skydd för hemmet, privat- och familjelivet och korrespondens. Mot detta måste man ställa vikten av att man effektivt kan utöva kontroll över den lilla grupp utlänningar som lagen avser. Vidare bör det även i denna del beaktas att en möjlighet att använda tvångsmedel i ett tidigare skede kan innebära att förvar kan undvaras i fler fall än i dag genom att tvångsmedlen möjliggör en skärpt kontroll av utlänningar som är på fri fot under handläggningen. På det sättet kan en möjlighet att använda tvångsmedel vara till fördel för de utlänningar som är aktuella för utvisning enligt LSU. Tvångsmedelsanvändning kan även leda till att Migrationsverket får ett bättre beslutsunderlag, vilket – beroende på vilken information som kommer fram genom tvångsmedlen – också kan vara till fördel för utlänningen. Vid en avvägning anser vi att skälen för införande väger upp de ingrepp i enskilda fri- och rättigheter som uppstår för det fåtal personer som regleringen kan komma att tillämpas på. En förutsättning är dock att regleringen utformas på ett sådant sätt att tvångsmedel endast kan användas i klart motiverade fall.

För användning av samtliga tvångsmedel förutom anmälnings-skyldighet krävs enligt nuvarande reglering att åtgärden är av betydelse för att klarlägga vissa närmare angivna förhållanden. För att åstadkomma en mer restriktiv tillämpning bör det före Migrationsverkets beslut i stället krävas att tvångsmedlet är av synnerlig vikt för att klarlägga de angivna förhållandena. Vi har övervägt om man därutöver bör höja dagens krav på särskilda skäl för användning av hemliga tvångsmedel till ett krav på synnerliga skäl. En sådan ändring skulle dock göra tillämpningsområdet alltför snävt. Denna bedömning gäller dock inte i fråga om hemlig dataavläsning. För att det tvångsmedlet ska få användas krävs redan i dag synnerliga skäl. Vi föreslår ingen ändring i detta avseende. I enlighet med ställningstagandena i avsnitt 6.6.3 bör tvångsmedel som huvudregel endast kunna användas om utlän-

ningen inte är tagen i förvar. Vi återkommer i avsnitt 6.6.5 till frågan om husrannsakan i vissa fall bör kunna förekomma även när utlänningen är tagen i förvar (se även avsnitt 6.7.2 om undersökning på annat ställe).

Med beaktande av det anförda framstår införande av en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel redan i samband med ansökan om utvisning sammantaget som proportionerlig och förenlig med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet har inte ett kartläggande syfte. Vi har i föregående avsnitt gjort bedömningen att det inte finns något behov av en möjlighet att utöka möjligheten att använda dessa tvångsmedel, eftersom ett beslut om uppsikt kan innehålla motsvarande villkor. Det som anförts där gör sig gällande även i fråga om tiden efter ansökan men före Migrationsverkets beslut. Vi föreslår därför inte någon utökad möjlighet att besluta om tvångsmedlen anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet.

Rättssäkerhetsfrågor

Några ytterligare rättssäkerhetsgarantier bedöms inte vara nödvändiga för att det utökade tillämpningsområdet ska vara godtagbart.

6.6.5 Husrannsakan bör i vissa fall vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar

Förslag: Husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar.

Skälen för förslaget

I de allra flesta fall tas utlänningen i interimistiskt sannolikhetsförvar redan före ansökan om utvisning och förblir sedan i förvar tills utvisningen kan verkställas eller regeringen fattar ett beslut om inhibition eller – undantagsvis – tillfälligt uppehållstillstånd. När utlänningen

är tagen i förvar saknas det i allmänhet behov av tvångsmedel, eftersom utlännningen är frihetsberövad och därmed varken kan försvåra verkställigheten eller ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet. Förslagen i föregående avsnitt om en möjlighet att använda tvångsmedel under tidigare skeden i processen går därför ut på att tvångsmedel som huvudregel enbart får användas om utlännningen är på fri fot. Säkerhetspolisen har dock anfört att det i ett fall finns behov av en möjlighet att göra husrannsakan oavsett om utlännningen är tagen i förvar. Enligt myndigheten finns det ett sådant behov i samband med att ärendet inleds, ofta genom att utlännningen tas i intermistiskt förvar, och då i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan tas om hand och undersökas. Enligt Säkerhetspolisen har möjligheten till omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning begränsad betydelse i dagsläget, eftersom åtgärden kan aktualiseras först i ett sent skede av handläggningen, när ärendet har pågått i ett antal månader och utlännningen vanligtvis varit tagen i förvar. Den utrustning man är intresserad av är då många gånger inte längre tillgänglig på platsen. Vidare är informationen i utrustningen framför allt av värde i det tidiga skedet. Det är ofta främst då den kan ha betydelse för att man ska kunna förebygga exempelvis förestående terrorhandlingar. För att möjligheten att omhänderta kommunikationsutrustning i kartläggande syfte ska vara fullt ut effektiv krävs enligt Säkerhetspolisen att åtgärden kan tillgripas redan i ärendets inledningsskede och även om utlännningen då tas i förvar.

De argument som Säkerhetspolisen framfört är övertygande. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en möjlighet att i ett tidigt skede genomföra husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning. Behovet av åtgärden minskar inte för att utlännningen tas i förvar. Det är enligt andra regler i LSU tillåtet att, redan när utvisning enligt lagen kan komma i fråga, göra husrannsakan hos utlännningen i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar (5 kap. 26 och 27 §§). I slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) föreslås vidare att det också ska vara möjligt att under samma förutsättningar söka efter och omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning, om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om utvisning. Åtgärderna är tillåtna även om utlännningen är tagen i förvar. Det framstår som rimligt och konsekvent med regleringen i övrigt att Säkerhetspolisen ska kunna vidta motsvarande åtgärder i kart-

läggande syfte och detta oavsett om utlänningen är i förvar eller på fri fot. En sådan möjlighet bedöms dessutom vara proportionerlig och förenlig med enskildas fri- och rättigheter. Våra förslag i avsnitt 6.6.3 och 6.6.4 tillgodoser behovet av en möjlighet att vidta åtgärderna redan i ärendets inledningsskede. Det bör därutöver införas en bestämmelse om att husrannsakan i det nu aktuella syftet är tillåten även om utlänningen är tagen i förvar.

6.6.6 Regleringen om Migrationsverkets och regeringens godkännande bör ändras

Förslag: Bestämmelserna i LSU om Migrationsverkets respektive regeringens godkännande av att Säkerhetspolisen får använda eller ansöka om tvångsmedel ska ändras så att det inte anges vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att godkännande ska få ges.

Bestämmelserna i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning ska justeras så att det tydligare framgår att det för tillstånd till hemlig dataavläsning krävs ett godkännande av att Säkerhetspolisen får ansöka om ett sådant tillstånd.

Skälen för förslagen

Tvångsmedlen i LSU

Beslut om anmälningsskyldighet fattas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen (5 kap. 8 § första stycket LSU). I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 18 § LSU får regeringen ålägga en utlänning anmälningsskyldighet med eller utan ett förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 9 § LSU). För att ett beslut om anmälningsskyldighet ska få fattas krävs att förutsättningarna i 5 kap. 1 § LSU är uppfyllda. Det krävs alltså att det finns ett beslut om utvisning eller avvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Som vid all tvångsmedelsanvändning ska det också göras en bedömning av om tvångsmedlet är nödvändigt och proportionerligt.

Övriga tvångsmedel har ett kartläggande syfte. För dessa krävs inte bara att förutsättningarna i 5 kap. 1 § är uppfyllda utan också att tvångsmedlet är av betydelse för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp, det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen, eller det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet (5 kap. 3 §). För användning av de hemliga tvångsmedlen krävs därutöver särskilda skäl eller, i fråga om hemlig dataavläsning, synnerliga skäl (5 kap. 5–7 §§ och 9 § lagen om hemlig dataavläsning). Det ska som alltid också göras en bedömning av om tvångsmedlet är nödvändigt och proportionerligt. För användning av de öppna tvångsmedlen krävs att Säkerhetspolisen får Migrationsverkets godkännande att besluta om tvångsmedel. För de hemliga tvångsmedlen krävs i stället att Migrationsverket ger sitt godkännande till att Säkerhetspolisen hos Stockholms tingsrätt ansöker om tillstånd till tvångsmedel. Enligt 5 kap. 8 § tredje stycket får ett godkännande i båda fallen ges om förutsättningarna i 1, 3 och 5–7 §§ är uppfyllda. I samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd får regeringen godkänna att Säkerhetspolisen får använda de öppna tvångsmedlen eller ansöka om användning av de hemliga tvångsmedlen. Förutsättningarna för godkännande är desamma som vid Migrationsverkets prövning (5 kap. 9 § första stycket 2). Ett godkännande att Säkerhetspolisen använder eller ansöker om tillstånd att använda tvångsmedel är inte begränsat till något visst tvångsmedel utan gäller generellt.

Det har inte framkommit någon anledning att ändra i det som gäller om anmälningsskyldighet. Däremot har Migrationsverket till utredningen anfört att kravet på att förutsättningarna i 5 kap. 3 och 5–7 §§ är godkända ger upphov till svårigheter. Migrationsverket har pekat på att myndigheten inte enligt tidigare lagstiftning har haft i uppgift att göra någon sådan bedömning och att detta är en nyhet i nuvarande LSU. Skyldigheten rimmar dessutom mindre väl med att de godkännanden som ges är generella och inte inriktade på ett visst eller vissa tvångsmedel. Den prövning som gjordes enligt lagen om utlänningskontroll avsåg dels om de grundläggande förutsättningar

arna för tvångsmedelsanvändning var för handen, dels om Säkerhetspolisen behöver de befogenheter som tvångsmedlen ger (se Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, m.m., prop. 1990/91:118 s. 63). Migrationsverket har anfört att myndigheten inte har förutsättningar att göra den utökade prövning som tycks följa av kravet på att förutsättningarna i 5 kap. 3 och 5–7 §§ ska vara uppfyllda, och att dessa bedömningar – som förut – bör göras av Säkerhetspolisen och i förekommande fall rätten. Myndigheten har framhållit att frågan om godkännande ofta aktualiseras redan i samband med utvisningsbeslutet men att tvångsmedlen många gånger aktualiseras först åtskilliga månader senare. Med undantag för förslaget i avsnitt 6.6.5 om husrannsakan i syfte att leta efter elektronisk kommunikationsutrustning ändras detta inte av våra förslag om en möjlighet att använda tvångsmedel tidigare under handläggningen, eftersom detta endast kommer att aktualiseras undantagsvis (se även avsnitt 6.7.2). När tvångsmedel faktiskt blir aktuella kan förhållandena alltså ha ändrats från den tidpunkt då godkännandet gavs.

Vi delar Migrationsverkets uppfattning. Enligt tidigare ordning var det fråga om en generell bedömning av om kartläggande tvångsmedel skulle få användas. Det var däremot inte fråga om någon konkret bedömning av vilket tvångsmedel som skulle få användas eller om förutsättningarna för just detta tvångsmedel var uppfyllda. Av förarbetena till den nuvarande lagen framgår att avsikten vid införandet var att den tidigare gällande ordningen skulle föras över till den nya lagen. Det finns inga överväganden om att Migrationsverkets prövning ska innehålla andra moment än vad som tidigare gällt eller att godkännandet skulle vara inriktat på något visst tvångsmedel (se prop. 2021/22:131 s. 162). Propositionens lagförslag sägs i övervägandena överensstämma med utredningsförslaget, som inte innehöll någon bestämmelse om vilka förutsättningar som skulle vara uppfyllda för ett godkännande. Det förefaller med hänsyn till det anförda som att avsikten inte har varit att införa några nya moment i Migrationsverkets prövning eller att ändra inriktningen på det beslut som ska fattas, något som den nuvarande bestämmelsen kan ge intryck av. Av skäl som angetts tidigare är detta inte heller lämpligt. Vi föreslår därför att bestämmelsen ska ändras så att den i sak motsvarar det som gällde i fråga om Migrationsverkets prövning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Det som anförts i fråga om Migrationsverkets prövning kan i allt väsentligt anföras även om regeringens prövning enligt 5 kap. 9 §. Även denna bestämmelse bör därför ändras på motsvarande sätt.

Hemlig dataavläsning

I kvalificerade säkerhetsärenden kan även hemlig dataavläsning användas med stöd av 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Där anges att tillståndet förutsätter att Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 5 och 6 §§ LSU ska tillämpas på utlänningen. Vidare anges att det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett sådant beslut gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning. Det som rimligen åsyftas är att ett beslut om godkännande av att Säkerhetspolisen får ansöka om tillstånd till tvångsmedlet ska fattas på motsvarande sätt som när det gäller de tvångsmedel som regleras i LSU. Att man valt att behålla formuleringen från tiden före LSU:s införande underlättar inte förståelsen av bestämmelserna.

Förståelsen av bestämmelserna underlättas inte heller av att hänvisning görs endast till 5 kap. 5 och 6 §§ LSU och inte alla bestämmelser om kartläggande tvångsmedel. Orsaken torde vara att hemlig dataavläsning endast är möjlig beträffande kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kommunikationsavlyssningsuppgifter och kameraövervakningsuppgifter. Dessa motsvarar de tvångsmedel som regleras i de angivna paragraferna. Skrivningen är dock olycklig, eftersom den kan ge intryck av att det första ledet i dubbelprövningen ska utmynna i ett godkännande för varje tvångsmedel. Som utvecklats i det föregående är detta inte avsikten. Det är i stället fråga om ett generellt godkännande av att tvångsmedel får användas respektive att Säkerhetspolisen får göra en ansökan om tillstånd till hemliga tvångsmedel.

Med hänsyn till det anförda bör regleringen i lagen om hemlig dataavläsning anpassas så att den bättre stämmer överens med bestämmelserna om godkännande i LSU. Detta bör ske dels genom att ordalydelsen ändras så att det framgår att det är fråga om ett godkännande och inte ett beslut om att lagen ska tillämpas på utlänningen, dels att hänvisningen ändras till att avse alla paragrafer om hemliga tvångsmedel i LSU.

6.7 Fler tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

6.7.1 Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter

Förslag: Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska, om det finns särskilda skäl, få användas om det är av betydelse för att klarlägga sådana förhållanden som avses i 5 kap. 3 § LSU. Avlyssningen eller den hemliga dataavläsningen ska som huvudregel endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att

- utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig, eller
- sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas.

Tillståndet ska få avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt utlänningen, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon regelbundet kommer att uppehålla sig där eller sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas där.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter ska inte få användas innan det fattats ett beslut om utvisning.

I fråga om hemlig rumsavlyssning ska i övrigt 27 kap. rättegångsbalken gälla. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. Det som i 27 kap. 21 § rättegångsbalken sägs om åklagaren ska i stället avse säkerhetspolisen.

Skälen för förslaget

Det finns skäl att överväga om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud. Avlyssningen eller upptagningen ska avse tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra

sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § rättegångsbalken). Det kan t.ex. handla om att installera avlyssningsutrustning i en lägenhet eller ett fordon där personer kommer att träffas för att prata om terrorhandlingar eller annan brottslig verksamhet. Det kan även handla om att rikta avlyssningsutrustning mot personer som träffas på exempelvis ett café eller i en park för att diskutera brottsplaner.

Hemlig dataavläsning är en metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som kan användas för kommunikation och därigenom få besked om hur utrustningen används eller har använts och vilken information som finns i den (se Hemlig dataavläsning, prop. 2019/20:64). Den hemliga dataavläsningen kan avse flera olika uppgifter, bl.a. rumsavlyssningsuppgifter. Sådana uppgifter kan tas upp t.ex. genom att mikrofonen i en mobiltelefon eller dator aktiveras i samband med ett möte mellan personer som träffas för att prata om brottslig verksamhet. Hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter motsvarar alltså sådana uppgifter som får hämtas in genom hemlig rumsavlyssning (1 och 2 §§ lagen om hemlig dataavläsning).

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att hemlig rumsavlyssning inte borde ingå bland tvångsmedlen i LSU (s. 403). Utredningen pekade bl.a. på att regeringen då ganska nyligen hade funnit att hemlig rumsavlyssning inte borde få användas för preventiva syften. Hemlig dataavläsning var vid tidpunkten ett helt nytt tvångsmedel. Regeringen gjorde i propositionen Hemlig dataavläsning (se prop. 2019/2020:64 s. 127) bedömningen att hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter inte borde få förekomma inom den särskilda utlänningskontrollen. Som skäl anfördes att hemlig rumsavlyssning inte var tillåten i någon av de lagar som reglerar tvångsmedel i underrättelseverksamhet eller vid särskild utlänningskontroll.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 infördes en möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte (Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott, prop. 2023/24:117, bet. 2023/24:JuU24). Regleringen har tidsbegränsats att gälla till utgången av september 2028. Trots de ställningstaganden som tidigare gjorts finns det mot denna bak-

grund anledning att överväga om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter bör kunna användas även i ärenden enligt LSU.

De nya bestämmelserna i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning

De nya bestämmelserna, som finns i 1 a och b §§ preventivlagen och 7 § lagen om hemlig dataavläsning, innebär följande. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter får användas i preventivt syfte för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar

- de brott som anges i de särskilda brottskatalogerna i preventivlagen för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- spioneri och utlandsspioneri, och
- företagsspioneri, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter.

När åtgärderna används i preventivt syfte får de riktas mot den som utövar eller, inom en organisation eller grupp, medvetet främjar den brottsliga verksamheten. Hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den person som åtgärden riktas mot. Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter får som huvudregel avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den person som åtgärden riktas mot kommer att uppehålla sig. Tillståndet får avse en stadigvarande bostad, som inte utgör stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon kommer att uppehålla sig där.

Behovet av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i kvalificerade säkerhetsärenden

Säkerhetspolisens arbetsmetod består till stor del av kartläggning av organisationer, grupper och individer som utgör särskilda hot mot de samhällsintressen som myndigheten har att skydda (se prop. 2021/22:131 s. 156). Den kartläggningen kan bl.a. bestå i fysisk spaning. En sådan övervakning medför dock en stor upptäcktsrisk och kan därför inte alltid användas. Vid införandet i preventivlagen av hemlig rumsavlyssning anförde regeringen att avsaknaden av en möjlighet till preventiv hemlig rumsavlyssning innebär att myndigheterna inte kan ta del av ett intressant samtal om det förs vid ett fysiskt möte (se prop. 2023/24:117 s. 87). Det sagda gör sig gällande även i kvalificerade säkerhetsärenden. Ett fysiskt möte mellan utlänningen och någon annan person av intresse kan förvisso övervakas genom hemlig kameraövervakning men det tvångsmedlet kan inte ge information om vad som sägs vid mötet. Om samma samtal förs per telefon kan Säkerhetspolisen däremot använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation för att lyssna på samtalet. I dagsläget är det alltså, på samma sätt som var fallet före ändringen i preventivlagen, möjligt att med enkla medel kringgå tvångsmedelsregleringen i LSU. Risken för detta kan befaras vara större i de kvalificerade säkerhetsärendena än när det gäller ärenden enligt preventivlagen, eftersom det handlar om personer som omfattas av ett utvisningsbeslut och därför kan förväntas vara väl medvetna om att tvångsmedel kan komma att användas och därför kan förväntas ha ett högt säkerhetstänkande. Det ökar risken för att en utlänning medvetet vidtar åtgärder för att undgå att elektronisk kommunikation avlyssnas eller avläses. Hemlig rumsavlyssning är till skillnad från hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning inte knuten till någon form av elektronisk kommunikationsutrustning. Hemlig rumsavlyssning är därmed svårare för en utlänning att undvika och kan därför vara ett viktigt hjälpmedel för att kontrollera utlänningens förehavanden.

Även hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kan göra det möjligt att avhöra det som sägs vid enskilda samtal som sker vid fysiska möten. Det handlar då om en möjlighet att aktivera t.ex. en mobiltelefons eller dators mikrofon för att fånga upp det som sägs vid ett fysiskt möte mellan utlänningen och någon annan. Det

kan vara en viktig del av kartläggningen av utlänningens förehavanden. Till skillnad från hemlig rumsavlyssning krävs det för att åtgärden ska kunna användas att det finns någon utrustning som kan utnyttjas. Det kan därför finnas en möjlighet för utlänningen att undvika tvångsmedlet genom att t.ex. lämna sin mobiltelefon hemma inför ett möte som ska ske på någon annan plats. Till skillnad från hemlig rumsavlyssning behöver dock någon extern avlyssningsutrustning inte användas, vilket kan innebära fördelar i vissa fall. Det kan med andra ord finnas situationer där hemlig rumsavlyssning är det bästa alternativet och andra situationer där hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter är att föredra. De två tvångsmedlen kompletterar alltså varandra och gör det möjligt att använda den åtgärd som bäst passar den aktuella situationen.

Säkerhetspolisen har anfört att det finns situationer där hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter skulle ha haft stort värde i kvalificerade säkerhetsärenden. Vi delar denna uppfattning. Ett exempel är att det finns underrättelseinformation om att utlänningen ska träffa personer som misstänks delta i en terrororganisation eller företräda främmande stat vid ett visst tillfälle, eller att sådana möten regelbundet äger rum. Hemlig rumsavlyssning eller motsvarande hemlig dataavläsning kan i vissa fall vara den enda möjligheten att få information om vad som sägs vid ett sådant möte. Fysisk spaning på tillräckligt nära håll är inte alltid möjlig och som redan sagts kan upptäcktsrisken vara betydande. Utlänningen kan medvetet avstå från att kommunicera elektroniskt eller vidta andra åtgärder i syfte att undvika att kommunikationen avlyssnas eller avläses. Det är numera mycket vanligt att kriminella personer undviker elektronisk kommunikation i syfte att undvika avlyssning av kommunikation. Som tidigare sagts bedöms risken för detta slags åtgärder vara särskilt hög i kvalificerade säkerhetsärenden, eftersom utlänningarna i dessa ärenden är medvetna om att de är föremål för LSU och att det finns ett godkännande av att tvångsmedel får användas mot dem. I likhet med vad som anfördes i propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott (se prop. 2023/24:117 s. 88) konstaterar vi att det behöver finnas ett visst utrymme för flexibilitet, så att valet av tvångsmedel kan anpassas utifrån vad som är mest effektivt i en viss given situation. I vissa situationer finns ingen annan möjlighet än hemlig rumsavlyssning eller

motsvarande hemlig dataavläsning att få del av innehållet i kommunikation mellan utlänningen och andra.

Tvångsmedelsanvändning enligt LSU handlar inte om att utreda eller förhindra viss konkret brottslighet. Det är bl.a. därför viktigt att framhålla att LSU:s tvångsmedelsbestämmelser inte ska tillämpas om förhållandena är sådana att det finns grund för inledande av förundersökning eller användning av preventiva tvångsmedel. Många gånger handlar det dock i ett kvalificerat säkerhetsärende inte om konkreta misstankar om ett visst begånget brott eller nära förestående brottslighet som kan förhindras med hjälp av tvångsmedlet. Det finns alltså situationer där det är av stor vikt att man kan utöva kontroll över den utlänning som LSU tillämpas på och då andra tvångsmedelsbestämmelser inte är tillämpliga. Med hänsyn till vikten av att Säkerhetspolisen effektivt kan utöva kontroll över utlänningar som omfattas av LSU så länge de vistas i landet och är på fri fot anser vi att det finns ett behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i den särskilda utlänningskontrollen.

Hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning kan förväntas vara effektiva åtgärder för att kontrollera utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot

I förundersökningar används hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter relativt sällan i jämförelse med andra hemliga tvångsmedel. Det hänger framför allt samman med att tillämpningsområdet är begränsat och att mindre ingripande åtgärder ska användas i första hand. Tvångsmedlen är vidare resurskrävande vilket också har en begränsande effekt. I praktiken används tvångsmedlet först när andra utredningsmöjligheter uttömts (se t.ex. Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare SOU 2024:93, s. 418). Med hänsyn till detta, till det begränsade antalet ärenden enligt LSU och till att de utlänningar som omfattas av LSU vanligen är tagna i förvar, kan det förväntas att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter endast skulle aktualiseras i ett fåtal fall. Detta gäller även om man genomför våra förslag om utökade förutsättningar för användning av tvångsmedel. I de fall de nu aktuella tvångsmedlen används skulle de dock utgöra ett viktigt hjälpmedel för att kunna kontrollera en utlännings

förehavanden. Som framgått under föregående rubrik gäller detta inte minst i de situationer då utlänningen har gjort ansträngningar för att inte kunna nås av andra tvångsmedel. I likhet med vad som anfördes i samband med införandet av de nu aktuella tvångsmedlen i preventivlagen menar vi att även ett tvångsmedel som inte förväntas användas särskilt ofta, i det enskilda fallet kan vara mycket angeläget (jfr prop. 2023/24:117 s. 89).

Mot denna bakgrund anser vi att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter kan förväntas vara effektiva åtgärder och medföra beaktansvärd nytta i Säkerhetspolisens arbete med att kontrollera utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot.

Det ska ställas högre krav för tillämpning jämfört med andra tvångsmedel

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter innebär en risk för allvarliga integritetsintrång. Den risken blir mer påtaglig om åtgärderna används när det inte finns en konkret brottsmisstanke (jfr bl.a. prop. 2023/24:117 s. 89). Användningen av tvångsmedlen kan leda till en omfattande kartläggning av utlänningens liv och den mest privata sfären. Hemlig rumsavlyssning i kvalificerade säkerhetsärenden kan komma att pågå under lång tid. En annan orsak till att hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning är så integritetskränkande är att risken är stor för att även utomstående drabbas. Dessa personer behöver inte ha något att göra med utlänningens säkerhetshotande verksamhet. Om man som vi föreslår inför en möjlighet att tillgripa tvångsmedel i ett tidigare skede finns det vidare en viss risk för att tvångsmedel används mot en utlänning som regeringen senare anser inte bör utvisas. Vi har med anledning av detta föreslagit att det ska krävas mer i fråga om nyttan med åtgärden för att tvångsmedel ska få användas före Migrationsverkets beslut. Vi återkommer under nästa rubrik till frågan om de nu aktuella tvångsmedlen bör kunna användas före utvisningsbeslutet.

Med anledning av tvångsmedlens ingripande karaktär har det i förarbetena uttalats att det finns starka skäl att vara synnerligen restriktiv vid utformningen av regler för när tvångsmedlen ska få användas, se

propositionen Hemlig rumsavlyssning (se prop. 2005/06:178 s. 51) och propositionen Hemlig dataavläsning (se prop. 2019/20:64 s. 115). Således krävs det betydligt mer i fråga om den misstänkta brottslighetens allvar för att tvångsmedlen ska få användas jämfört med andra hemliga tvångsmedel. Detta gäller även i den nyligen införda regleringen i preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 90). Det bör dock samtidigt framhållas att det alltid är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilket hemligt tvångsmedel som har mest kännbara effekter. Hemlig rumsavlyssning av ett möte på en offentlig plats kan således vara avsevärt lindrigare från integritetssynpunkt än avlyssning av en enskild persons telefon som pågår under en längre tid (jfr prop. 2013/14:237 s. 70). Det bör också framhållas att den tekniska utvecklingen har lett till att integritetsintrånget kan begränsas på ett effektivare sätt än tidigare. Precisionen vid upptagning har förbättrats avsevärt och det är möjligt att begränsa upptagningen av andra ljudkällor, t.ex. samtal mellan utomstående personer, i större utsträckning än tidigare.

Vidare bör beaktas att den som prövar en ansökan om hemliga tvångsmedel är skyldig att, med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprinciperna, överväga möjligheten att begränsa avlyssningen (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024, version 97, JUNO), kommentaren till 27 kap. 21 §). Vid användning av hemliga tvångsmedel ska det vidare alltid övervägas om det finns behov av villkor för att begränsa integritetsintrånget för enskilda (27 kap. 21 § sjätte stycket rättegångsbalken). Ju mer ingripande åtgärden i det enskilda fallet är från integritetssynpunkt, desto större anledning att förena tillståndet med sådana villkor. Enligt uttalanden i förarbetena torde särskilda villkor ofta vara nödvändiga för att tillstånd till hemlig rumsavlyssning ska kunna ges (se prop. 2005/06:178 s. 106). Som exempel på sådana villkor nämns att, när det är fråga om att avlyssna annan bostad än den misstänktes bostad, rumsavlyssning endast får ske när det står klart att den misstänkte uppehåller sig där. Ett annat exempel som anges är att polisen ser behov av att avlyssna ett möte som skall äga rum på en viss plats och en viss tid. Beslutet kan då lämpligen innebära att rumsavlyssning får avse endast det mötet. Villkor är betydligt vanligare vid hemlig rumsavlyssning än vid andra hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO), Norstedts Juridik, s. 658).

Även med beaktande av det sagda bör möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning vara restriktivt utformad. Detta gäller i än högre grad när risken är särskilt stor för att utomstående drabbas.

Kravet på koppling mellan utlänningen och platsen

Eftersom regleringen i LSU inte bygger på att det finns misstanke om ett konkret brott kan brottets straffskala eller konkreta straffvärde inte användas för att åstadkomma en särskild restriktivitet jämfört med andra hemliga tvångsmedel. När det gäller hemlig kameraövervakning, som också är ett integritetskränkande tvångsmedel och kan innebära att en omfattande kartläggning av utlänningens liv, har lagstiftaren i stället ställt högre krav i fråga om den plats som får övervakas jämfört med både rättegångsbalken och preventivlagen (se prop. 2021/22:131 s. 158 och 159). Enligt 4 a § preventivlagen får hemlig kameraövervakning som huvudregel endast avse en plats där den övervakade kan antas komma att uppehålla sig eller där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats. Enligt 5 kap. 6 § LSU gäller i stället att ett tillstånd endast får avse en plats där en utlänning *regelbundet* kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan antas komma att planläggas eller förberedas. Förutsättningarna enligt 5 kap. 6 § ska, så som vi läser bestämmelsen, tillämpas även vid hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter (9 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Som vi återkommer till i avsnitt 6.7.3 bör bestämmelsen dock förtydligas.

Vid hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen ställs högre krav i fråga om kopplingen mellan den avlyssnade och platsen än vid hemlig kameraövervakning enligt samma lag. Tillståndet till hemlig rumsavlyssning får som huvudregel endast avse en plats där det finns *särskild anledning* att anta att den person som åtgärden riktas mot *kommer* att uppehålla sig (4 b § preventivlagen). Tillståndet får avse en stadigvarande bostad som inte är stadigvarande bostad åt den person som åtgärden riktas mot, endast om det finns *synnerlig anledning* att han eller hon *kommer* att uppehålla sig där. Det finns inte någon möjlighet att göra låta tillståndet avse en plats där det finns särskild anledning att anta att brottsligheten kommer att planläggas eller förberedas.

Frågan är hur en reglering om hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter kan utformas så att tillämpningsområdet blir tillräckligt restriktivt och integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt. Det kan först och främst konstateras att tillämpningsområdet för LSU redan i sig är snävt avgränsat. LSU tillämpas endast i ett mindre antal ärenden per år och enbart beträffande utläningar som bedöms utgöra ett så kvalificerat säkerhetshot att de inte får vistas i Sverige. Beträffande dessa personer aktualiseras tvångsmedel endast i ett fåtal fall, eftersom utläningarna vanligen är tagna i förvar till dess att utvisningsbeslutet verkställs. Även om man genomför våra förslag om ett utökat tillämpningsområde för tvångsmedlen kan tvångsmedel förmodas att bli aktuellt endast i en minoritet av de redan från början fåtaliga ärendena. Till detta kommer att det krävs särskilda skäl – eller för hemlig dataavläsning synnerliga skäl – för att hemliga tvångsmedel ska kunna tillgripas. I praktiken handlar det alltså om ett fåtal personer årligen som över huvud taget skulle kunna bli aktuella för hemlig rumsavlyssning eller motsvarande hemlig dataavläsning. Likväl bör det med hänsyn till integritetsriskerna gälla en särskild restriktivitet för tillämpning av dessa tvångsmedel.

För att åstadkomma en mer restriktiv tillämpning än för andra hemliga tvångsmedel och minska integritetsriskerna särskilt för utomstående bör det ställas högre krav på samband mellan platsen för rumsavlyssningen och utläningen än vad som gäller för hemlig kameraövervakning. Med hänsyn till detta bör det inte vara tillräckligt att det, som vid hemlig kameraövervakning enligt LSU, kan antas att utläningen regelbundet kan komma att vistas på platsen, utan det bör i stället krävas att det finns särskild anledning att anta att så kommer bli fallet. Kravet på regelbundenhet bör ha samma innebörd som vid hemlig kameraövervakning enligt LSU. Detta innebär att det inte krävs att det finns särskild anledning att anta att utläningen kommer att vara där varje dag, men att det inte räcker med ett antagande om att utläningen kommer att vistas på platsen vid något enskilda tillfälle under tillståndspersonen. I särskilda undantagsfall bör det kunna vara fråga om att utläningen med regelbundenhet, men med långa intervall, besöker en viss plats. Det krävs emellertid att det är fråga om flera besök. Exempelvis kan det aktualiseras om en utläanning sammanträffar varannan månad med en viss person på en bestämd plats (se prop. 2021/22:131 s. 158 och 159).

I likhet med vad som gäller vid hemlig kameraövervakning enligt LSU bör det även vara möjligt att avlyssna platser där det kan antas att sådana brott som får läggas till grund för tillämpning av LSU kan komma att planläggas eller förberedas. Med hänsyn till kravet på regelbunden vistelse bedöms det nödvändigt att även kunna använda tvångsmedlet när det är fråga om vistelse vid ett enstaka tillfälle. Dock bör det i dessa fall krävas att det finns särskild anledning till antagandet att sådana brott som anges i 5 kap. 3 § första stycket kan komma att planläggas eller förberedas på platsen. I likhet med vad som gäller vid hemlig kameraövervakning är begreppen planlägger eller förbereder inte begränsade till sådant som avses i 23 kap. 2 § rättegångsbalken (jfr prop. 2021/22:131 s. 267). Det kan dock ändå vara av värde att notera att det i lagrådsremissen Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott, som överlämnades till Lagrådet den 16 oktober 2025, föreslås en utvidgning av de gärningar som ska vara straffbara såsom förberedelse.

Om något av tvångsmedlen ska användas i en stadigvarande bostad som inte är stadigvarande bostad åt utlänningen själv, är risken för att utomstående drabbas av integritetsintrång särskilt påtaglig. Trots det bedömer vi att det är nödvändigt att man, i likhet med vad som gäller i förundersökningar och ärenden enligt preventivlagen, kan avlyssna sådana utrymmen. I annat fall finns det nämligen en uppenbar risk för att utlänningar som ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet väljer att förlägga viktiga samtal till just sådana platser där avlyssning inte får ske. Riskerna för utomståendes integritet bör därför beaktas inte genom ett förbud mot avlyssning utan genom att det ställs särskilt höga krav på kopplingen mellan utlänningen och den bostad där avlyssning avses ske. Det bör enligt vår mening krävas att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen regelbundet kommer att uppehålla sig där eller att sådana brott som får läggas till grund för tillämpning av LSU kan komma att planläggas eller förberedas där.

Motsvarande begränsningar som för hemlig rumsavlyssning bör gälla även för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

I avsnitt 6.8.1 behandlas frågan om att i undantagsfall knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en viss plats.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter bör inte vara tillåten före Migrationsverkets utvisningsbeslut

I avsnitt 6.6.4 föreslås att tvångsmedel i klart motiverade undantagsfall ska få användas redan i samband med ansökan om utvisning enligt LSU. Med hänsyn till att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter är de tvångsmedel som medför störst risk för allvarliga integritetsintrång bör det inte vara möjligt att använda dessa tvångsmedel före Migrationsverkets beslut om utvisning. Den föreslagna utvidgningen bör alltså inte omfatta hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter.

En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall

I samtliga fall där användning av tvångsmedel kommer i fråga ska en proportionalitetsbedömning göras. Skälen för att använda tvångsmedlet måste väga upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som åtgärden riktas mot eller för något annat motstående intresse för att tvångsmedlet ska få användas (1 kap. 8 § LSU och 3 § lagen om hemlig dataavläsning). Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden, se propositionen om vissa tvångsmedelsfrågor (se prop. 1988/89:124 s. 26). Vid avvägningen är det viktigt att noggrant pröva samtliga omständigheter och väga dem som talar för mot dem som talar mot att en viss åtgärd används. Prövningen kan leda till att en åtgärd inte tillåts trots att de krav som lagen i övrigt ställer upp är uppfyllda, se propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel (se prop. 2021/22:119 s. 85).

Proportionalitetsbedömningen får stor betydelse när det gäller tillstånd till hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter eftersom tvångsmedlen är särskilt integritetskänsliga. Det integritetsintrång som en sådan åtgärd kan ge upphov till kan även variera i mycket stor utsträckning, t.ex. beroende på platsen för och varaktigheten av avlyssningen. En installation av avlyssningsutrustning i och en längre tids avlyssning av en bostadslägenhet innebär t.ex. ett betydligt större integritetsintrång än när

en portabel avlyssningsutrustning tillfälligt riktas mot personer som samtalar med varandra på en allmän plats. Integritetsintrånget kan minskas genom att ett tillstånd förenas med villkor för verkställigheten. Sådana villkor kan alltså få betydelse för om åtgärden bedöms vara proportionerlig i det enskilda fallet.

I de fall som tvångsmedel rör ett barn – direkt eller indirekt – ska det dessutom alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska väljas i första hand. Åtgärden ska vidare genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

Inför införandet av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter i preventivlagen framhöll Lagrådet att förutsättningarna vid bedömningen av en begäran om tillstånd till tvångsmedel i preventivt syfte kan vara mindre precisa än då en förundersökning har inletts och att det därmed blir svårare att i det enskilda fallet bedöma behovet och proportionaliteten av åtgärden. Regeringen ansåg att det dock finns betydande likheter mellan de fall då preventivlagen är tillämplig och förundersökningar om förstadier till brott, t.ex. stämpling eller förberedelse till mord, som ofta har brottspreventiva inslag. Behovet av att använda tvångsmedel för att få tillgång till information ansågs i dessa situationer i hög grad jämförbart och bedömningen av åtgärdens proportionalitet likartad. Även om graden av precision av de uppgifter som ligger till grund för en ansökan kan variera framhöll regeringen att uppgifterna inte får vara så vaga eller diffusa att en reell prövning av proportionaliteten inte låter sig göras. Regeringen pekade vidare på att ett stort ansvar kommer att ligga på de tillståndsgivande organen och de organ som genomför tillsyn i efterhand. (Se prop. 2023/24:117 s. 95.)

Liknande invändningar som de Lagrådet framförde kan göras i fråga om hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning i kvalificerade säkerhetsärenden. En viktig skillnad är dock att det i ärenden enligt LSU inte krävs att det finns misstankar om viss konkret brottslighet. Bedömningen ter sig därför annorlunda än i ett ärende enligt preventivlagen. Även i dessa fall måste det dock krävas att de uppgifter som ska läggas till grund för tillståndsprov-

ningen är så pass konkreta att en reell proportionalitetsprövning kan göras. I annat fall bör tvångsmedlen inte få användas.

Åtgärderna är proportionerliga och regleringen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter

Att utsättas för hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning innebär ett långtgående ingrepp i den enskilda individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen. Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig (se avsnitt 3.6.2). Regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildas personliga förhållanden. Förutsättningarna för att begränsa skyddet enligt 2 kap. 6 § framgår av 2 kap. 20, 21 och 25 §§ regeringsformen (se avsnitt 3.6.1). För att åtgärden ska kunna godtas krävs inte bara att det finns ett behov, utan också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till detta behov.

En möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen innebär, i förhållande till de befintliga möjligheterna att använda tvångsmedlen i en förundersökning och i preventivt syfte, en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Möjligheten innebär att tvångsmedlen kommer att kunna användas beträffande en kategori personer som i dagsläget inte omfattas av någon sådan möjlighet. Fler personer kommer alltså att kunna utsättas för tvångsmedlen. Det finns dessutom en risk att fler utomstående, som inte själva är delaktiga i någon säkerhetshotande verksamhet, kan komma att utsättas för integritetsintrång genom att de t.ex. kommunicerar med den som är föremål för tvångsmedel eller vistas på den avlyssnade platsen. Som framhölls i samband med införandet av tvångsmedlen i preventivlagen förhåller det sig samtidigt på så sätt att det integritetsintrång som ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ger upphov till i det enskilda fallet kan variera beroende bl.a.

på hur beslutet och verkställigheten utformas. Hur stort integritetsintrånget i realiteten blir beror alltså på var rumsavlyssningen sker, hur länge den pågår och under vilka villkor i övrigt den verkställs. Rumsavlyssningen kan t.ex. vara begränsad till ett kortare samtal mellan två personer, som på goda grunder kan förutsättas beröra enbart säkerhetshotande verksamhet, utomhus på en offentlig plats men den kan också innebära en mer långvarig övervakning av en enskild person i dennes hem.

Vi bedömer att ändamålet med den inskränkning av den enskildes fri- och rättigheter som åtgärderna innebär är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att inskränkningen ska vara tillåten krävs därutöver att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den, eller med andra ord att den är proportionerlig. Regleringen behöver därför ha ett tillämpningsområde och en omfattning som är väl avvägd och ändamålsenlig. Som beskrivs ovan finns det ett konkret och påtagligt behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i den särskilda utlänningskontrollen. Tvångsmedlen kan förväntas vara effektiva åtgärder för att utöva kontroll över sådana utlänningspersoner som utgör kvalificerade säkerhetshot medan de befinner sig på fri fot i landet. Tillämpningen begränsas av att tvångsmedel – även om våra övriga förslag genomförs – endast kan komma i fråga i ett fåtal fall och av de särskilda krav på kopplingen mellan utlänningspersonen och den avlyssnade platsen som vi föreslagit ovan. I LSU och lagen om hemlig dataavläsning finns det dessutom tydliga och strikta kvalifikationskrav som innebär en ytterligare begränsning av de situationer som tvångsmedlen kan komma att användas i. Dessa kvalifikationskrav ska gälla även för de nu tillkommande tvångsmedlen. En proportionalitetsbedömning ska vidare göras i varje enskilt fall och det är möjligt att förena ett tillstånd till tvångsmedel med villkor för att begränsa integritetsintrånget i det enskilda fallet.

Dessutom bör de rättssäkerhetsgarantier som i dag gäller när andra tvångsmedel används med stöd av LSU gälla även vid hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter. Det innebär bl.a. att dagens regler för handläggningen, dokumentation och granskning och förstöring av handlingar och användning av överskottsinformation ska gälla även vid hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Detsamma gäller rätten till offentlig biträde för utlänningspersonen, regler om att beslut

ska vara tidsbegränsade och kunna överklagas samt reglerna om tillsyn och kontroll. Det finns inte heller skäl att frånga den lagstiftnings-teknik som har valts i LSU, som innebär att ett större antal bestämmelser i rättegångsbalken gjorts tillämpliga genom hänvisning. Det gäller t.ex. reglerna om förbud mot avlyssning av vissa samtal och förbud mot avlyssning på vissa platser. Samma sak bör gälla i fråga om hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter.

Förutsättningarna för att använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter kommer alltså att framgå tydligt av lag. Tvångsmedelsanvändningen syftar ytterst till att förhindra bl.a. terrordåd, som i sig kan innebära betydande integritetsintrång för andra personer. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare mot brott. Den skyldigheten innebär bl.a. att staten måste se till att de brottsbekämpande myndigheterna har de verktyg som behövs för att förhindra och utreda brott. Intresset av att förhindra den terroristbrottslighet och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet är mycket starkt och väger enligt vår bedömning tyngre än de motstående intressen som gör sig gällande.

Sammanfattningsvis anser vi att möjligheten att i den särskilda utlänningskontrollen använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, med de begränsningar och rättssäkerhetsgarantier som ställs upp för tvångsmedelsanvändningen, är proportionerliga åtgärder. Vi anser även att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

6.7.2 Undersökning på annat ställe

Förslag: Undersökning på annat ställe ska få användas för samma ändamål och under samma förutsättningar som en husrannsakan enligt LSU. En elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid en sådan undersökning ska få omhändertas och dess innehåll kopieras under samma förutsättningar som om utrustningen hade påträffats under en husrannsakan. Undersökning på annat ställe i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningskontrollen är tagen i förvar.

Det reglerade förfarandet för kopiering av handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans ska gälla även vid undersökning på annat ställe.

Skälen för förslagen

En husrannsakan i en förundersökning enligt rättegångsbalken får avse hus, rum eller slutet förvaringsställe (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Även andra ställen som inte är tillgängliga för allmänheten, t.ex. gårdsplaner, fabriksområden, byggnadsplatser eller däck på fartyg, får undersökas (28 kap. 10 § rättegångsbalken). Det finns även särskilda regler om husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet (28 kap. 3 § rättegångsbalken). Som framgått tidigare är det enligt LSU möjligt att göra en husrannsakan i något av de klarläggande syften som anges i 5 kap. 3 § LSU. Däremot saknas det i LSU bestämmelser om sådan undersökning på något annat ställe som avses i 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Genom regler som trädde i kraft den 1 september 2024 infördes det en möjlighet att med stöd av preventivlagen använda såväl husrannsakan som undersökning av något annat ställe i syfte att förhindra vissa allvarliga brott. Regleringen har tidsbegränsats att gälla till utgången av september 2028.

Det finns skäl att överväga om det även i kvalificerade säkerhetsärenden bör finnas en möjlighet till undersökning på annat ställe enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Även om det inte kan förväntas vara särskilt vanligt kan det förekomma situationer där det finns skäl att undersöka en sådan plats i syfte att klarlägga omständigheter rörande t.ex. utlännings kopplingar till terrororganisationer. Ett exempel skulle kunna vara att utlännings kan misstänkas använda en sådan plats som gömställe för exempelvis föremål som ska användas vid terrorhandlingar eller för möten med främmande stats underrättelseofficerare. Vi bedömer därför att det kan finnas ett behov av åtgärden. Den bedöms också kunna vara en effektiv åtgärd, i de fall den kommer till användning. Undersökning på annat ställe framstår typiskt sett som mindre ingripande än en husrannsakan. Ställd mot vikten av effektiva kontrollmöjligheter av utlännings som utgör kvalificerade säkerhetshot framstår integritetsintrånget som godtagbart. En möjlighet att använda undersökning på annat ställe

enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken framstår därför som proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. En sådan möjlighet bör därför införas.

En grundläggande förutsättning för användning av tvångsmedlen i 5 kap. 3 § LSU, däribland husrannsakan, är att den person som får utsättas för tvångsmedlet är utlänningen. Detta måste förstås på det sättet att en husrannsakan endast får äga rum hos utlänningen, dvs. exempelvis i dennes bostad eller något annat slutet förvaringsutrymme som utlänningen disponerar över. Däremot kan det rimligen inte krävas att endast utlänningen har tillgång eller oinskränkt tillgång till utrymmet. Att någon annan person bor på adressen eller utnyttjar utrymmet hindrar alltså inte husrannsakan. Vem som äger utrymmet spelar inte i sig någon roll. (Jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken (2024, version 96, JUNO), kommentaren till 28 kap. 1 §). Det sagda bör gälla även i fråga om undersökning på annat ställe.

I likhet med vad som gäller i fråga om husrannsakan bör bestämmelserna om undersökning på annat ställe i 28 kap. rättegångsbalken göras tillämpliga genom hänvisning. Vidare bör bestämmelserna i 5 kap. 4 § om möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och kopiering av dess innehåll vara tillämpliga.

De skäl som i avsnitt 6.6.5 anförts för att husrannsakan i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas ska vara tillåten även om utlänningen är tagen i förvar gör sig gällande även i fråga om undersökning på annat ställe. Det bör alltså vara möjligt att företa en sådan undersökning även om utlänningen är tagen i förvar, förutsatt att syftet är att söka efter en elektronisk kommunikationsutrustning.

Sedan den 1 september 2024 finns bestämmelser som innebär att handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får kopieras, om det krävs för ett sådant ändamål som avses i 3 § första stycket (5 kap. 4 a § LSU). Om kopiering har gjorts ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 §). Bestämmelserna bör vara tillämpliga även i fråga om sådana handlingar som påträffas vid en undersökning på annat ställe.

6.7.3 Vissa ändringar och förtydliganden i lagen om hemlig dataavläsning

Förslag: Det ska förtydligas att hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter endast får användas på sådana platser som kan omfattas av ett tillstånd till hemlig kameraövervakning enligt LSU och att tillståndet inte får avse någons stadigvarande bostad. Bestämmelserna om hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll ska delas upp på fler paragrafer och omarbetas redaktionellt.

Det ska i LSU tas in en upplysning om bestämmelserna i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Skälen för förslagen

Samtliga bestämmelser om hemlig dataavläsning vid särskild utlänningskontroll finns samlade i en paragraf, 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Paragrafen är redan nu omfattande och svåröverskådlig. Våra förslag i detta kapitel innebär att ytterligare bestämmelser införs. Vi anser därför att paragrafen bör delas upp på flera paragrafer och omarbetas redaktionellt. I avsnitt 6.6.6 föreslår vi att det på ett tydligare sätt ska framgå att dubbelprövningen avseende hemlig dataavläsning har samma innebörd som vid hemliga tvångsmedel enligt LSU. Som kommer att utvecklas i det följande anser vi även att bestämmelserna bör utvecklas och förtydligas i vissa andra avseenden.

I dag anges att hemlig dataavläsning får användas mot en utlänning som omfattas av ett beslut om utvisning enligt LSU eller om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen om det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 2 kap. 1 § LSU. För tydlighets skull anser vi att bestämmelserna bör innehålla samtliga de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel, dvs. även att beslutet om utvisning eller avvisning inte har verkställts (se förslagen i avsnitt 6.6.3). Ordalydelsen bör vidare anpassas till ordalydelsen i 5 kap. 1 § LSU. Det bör också läggas till en bestämmelse om att hemlig dataavläsning får användas om utlänningen omfattas av en ansökan om utvisning och det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas (se förslaget i avsnitt 6.6.4).

Bestämmelserna bör även förtydligas när det gäller vilka krav och begränsningar som gäller i fråga om den plats där tvångsmedlet får användas. När hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter används i en förundersökning får tvångsmedlet inte avse någons stadigvarande bostad (4 b § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning). Motsvarande begränsning gäller när tillståndet knyts till den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (fjärde stycket i samma paragraf). Förbudet mot att använda hemlig dataavläsning i någons stadigvarande bostad gäller även i preventivlagsfallen (8 a § lagen om hemlig dataavläsning). När möjligheten att i kvalificerade säkerhetsärenden använda hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter infördes gjordes i förarbetena inga överväganden i frågan om tvångsmedlet borde få användas i en stadigvarande bostad. Någon bestämmelse om vad som gäller kom heller inte att tas in i 9 § lagen om hemlig dataavläsning. En plats som inte får övervakas i en förundersökning bör som utgångspunkt inte heller få övervakas inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen. Avsaknaden av en bestämmelse förefaller närmast vara ett förbiseende. En bestämmelse med denna innebörd bör därför tas in i paragrafen.

Det är inte heller övrigt uttryckligen reglerat var hemlig dataavläsning avseende kameraövervakningsuppgifter får användas. Det bör därför i förtydligande syfte tas in en bestämmelse i lagen om hemlig dataavläsning som motsvarar föreskrifterna om detta i 5 kap. 6 § LSU.

Avslutningsvis kan sägas att den nuvarande ordningen, där bestämmelserna om hemlig dataavläsning regleras i en särskild lag och inte i LSU och de övriga lagar där hemliga tvångsmedel för övriga ändamål regleras, knappast underlättar för tillämparen. Det kan inte komma i fråga att i detta lagstiftningsärende lämna förslag som går ut på att hemlig dataavläsning regleras direkt i LSU. För att underlätta för tillämparen bör det dock, i likhet med vad som gällde enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, finnas en hänvisning till bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning.

6.7.4 Vistelseförbud och förbud mot kontakter i extremistmiljö bör inte införas

Bedömningar: Det bör inte införas en möjlighet att förbjuda en utlänning att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Det bör inte heller införas en möjlighet att förbjuda en utlänning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö.

Skälen för bedömningarna

Uppdraget och Säkerhetspolisens inställning

Enligt direktiven ska vi överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas. Bland annat ska vi särskilt överväga om en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot bör kunna förbjudas att vistas på vissa platser. Vidare åligger det oss att särskilt överväga om en utlänning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism bör kunna förbjudas att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö. I uppdraget kan enligt vår uppfattning rymmas såväl fysiska som elektroniska kontakter via t.ex. telefonsamtal, sociala medier eller meddelandetjänster. Man kan också tänka sig att besök på vissa hemsidor eller profiler på sociala medier omfattas.

Säkerhetspolisen har angett att det praktiska behovet av vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter är begränsat. Myndigheten har särskilt pekat på de övriga kontrollmöjligheter som kan användas mot utlänningen och då inte minst de hemliga tvångsmedlen. Dessa tvångsmedel gör det bl.a. möjligt att övervaka utlänningens rörelser och elektroniska kontakter och ta del i innehållet i elektroniska meddelanden. Myndigheten har även pekat på möjligheten att besluta om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde.

Säkerhetspolisen har vidare framhållit att ett införande av vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter förutsätter att man i beslutet kan ange vilka platser eller miljöer som utlänningen inte får vistas i, eller vilka personer eller organisationer utlänningen inte får ha kontakt med. Det rör sig enligt myndigheten normalt om uppgifter som omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekre-

tesslagen eller sekretess enligt 18 kap. 1 § samma lag. Säkerhetspolisens uppfattning är att uppgifterna i de flesta fall är sådana att de inte kan röjas utan skada för de intressen som de aktuella sekretessreglerna skyddar.

Säkerhetspolisen har med hänsyn till det anförda förordat att man inte inför en möjlighet att ålägga utlänningen förbud att vistas på vissa platser eller i vissa miljöer eller ha vissa kontakter.

Nackdelarna överväger fördelarna

En möjlighet att ålägga utlänningen förbud att vistas på vissa platser eller i vissa miljöer utgör en inskränkning av rättigheter som tillkommer enskilda enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. I första hand är det fråga om en inskränkning av utlänningens rörelsefrihet (se bl.a. artikel 2 Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll), som också kan påverka utlänningens rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Beroende på hur förbudet utformas i det enskilda fallet kan det även aktualisera t.ex. mötesfriheten, föreningsfriheten eller religionsfriheten (se 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 9 och 11 i Europakonventionen). Även ett förbud att ha vissa kontakter kan påverka bl.a. rörelsefriheten, rätten till privat- och familjeliv och föreningsfriheten.

En grundförutsättning för att man genom tvångsmedel ska inskränka enskildas rättigheter är att det finns ett klart behov av inskränkningen utifrån ett godtagbart ändamål, att åtgärden kan förväntas vara effektiv och att inskränkningen är proportionerlig. Säkerhetspolisen har i denna del anført att behovet av de nu aktuella åtgärderna är begränsat och att tillämpningsområdet skulle bli ytterst begränsat eftersom besluten skulle kräva att man röjer starkt sekretessbelagda uppgifter.

När det gäller frågan om behov av åtgärder i den särskilda utlänningskontrollen måste Säkerhetspolisens uppfattning tillmätas stor betydelse. Det har inte framkommit något som gör att vi i fråga om behovet finner skäl till en annan bedömning än den Säkerhetspolisen gjort. Det finns genom de övriga tvångsmedlen och möjligheten att besluta om uppsikt goda möjligheter att utöva kontroll över utlänningen, om han eller hon är på fri fot. Förslagen i detta kapitel innebär att fler tvångsmedel ska kunna användas, att tvångsmedlen ska kunna

användas i tidigare skeden och även i förening med uppsikt. I kapitel 7 lämnar vi dessutom förslag som innebär att uppsikt och anmälnings-skyldighet blir än mer effektiva som kontrollåtgärder, bl.a. genom att rörelseinskränkningar ska kunna övervakas med hjälp av elektronisk övervakning (fotboja). Vi instämmer därför i Säkerhetspolisens bedömning att behovet av ytterligare förbud är begränsat. Redan detta talar emot att man inför en möjlighet att besluta om vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter.

Vi delar också Säkerhetspolisens uppfattning att tillämpningsområdet skulle bli ytterst begränsat. För att ett förbud ska vara effektivt och uppfylla de krav som följer av legalitetsprincipen skulle det vara nödvändigt att konkret utpeka vilka platser, miljöer, organisationer eller personer som utlänningen är förbjuden att vistas i eller ha kontakt med. Det rör sig i allmänhet om ytterst känslig information, vars röjande allvarligt kan skada möjligheterna att motverka terrordåd och andra säkerhetshot. Inte sällan kan det också handla om underrättelseuppgifter som lämnats från annan stat på villkor att informationen hålls hemlig. Även detta talar emot att man inför en möjlighet till förbud av det slag som nu diskuteras.

Ett annat skäl som talar emot är att det för ändamålet att motverka våldsbejakande extremism ofta har ett större värde att i hemlighet kunna kartlägga de inblandades kontakter än att ingripa med ett förbud och en eventuell straffsanktion. Det finns en påtaglig risk för att den utlänning som har fått ett förbud mot viss aktivitet anpassar sitt beteende för att undgå förbudet eller undvika upptäckt. Även på detta sätt kan ett förbudsbeslut få negativa konsekvenser och försvåra snarare än underlätta Säkerhetspolisens arbete med att motverka säkerhetshot.

Vår sammantagna bedömning är att nackdelarna med vistelseförbud eller förbud mot vissa kontakter avsevärt överväger fördelarna. Vi föreslår därför inte någon sådan möjlighet.

6.8 En möjlighet att knyta hemliga tvångsmedel till utlänningsen i stället för en viss plats

6.8.1 Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter

Förslag: Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ska, när åtgärderna används i syfte att kontrollera utlänningsen som utgör kvalificerade säkerhetshot, få knytas till utlänningsen i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl. Ett sådant tillstånd ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Säkerhetspolisen ska föreslå sådana villkor i samband med ansökan.

Hemlig kameraövervakning ska, när tvångsmedlet knytas till utlänningsen, få verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlänningsen kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används ska aldrig få placeras på en plats som skyddas mot intrång. Hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter ska, när tvångsmedlet knytas till utlänningsen, endast få användas på en plats där utlänningsen kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats ska dock inte få vara någons stadigvarande bostad.

Hemlig rumsavlyssning ska, när tvångsmedlet knytas till utlänningsen, få verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningsen kommer att uppehålla sig. Avlyssningen ska få riktas mot en stadigvarande bostad, som inte utgör utlänningsens stadigvarande bostad, endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningsen kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används ska aldrig få placeras på en plats som skyddas mot intrång. Hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter ska, när tvångsmedlet knytas till utlänningsen, endast få användas på en sådan plats som nyss sagts.

I övrigt ska samma verkställighetsbegränsningar gälla som vid verkställighet av ett motsvarande tillstånd i en förundersökning.

Skälen för förslaget

En möjlighet att koppla tillståndet till utlänningsen bör övervägas

Genom lagändringar som nyligen trätt i kraft har det inom förundersökningar och vid preventiv tvångsmedelsanvändning blivit möjligt att i vissa fall knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning till den misstänkta personen i stället för som tidigare till en viss plats (se prop. 2022/23:126 och prop. 2023/24:117, 28 kap. 20 b § tredje stycket och 20 e § tredje stycket rättegångsbalken och 4 a § andra stycket och 4 b § andra stycket preventivlagen). Motsvarande möjlighet har införts avseende hemlig dataavläsning som avser kameraövervakningsuppgifter och rumsavlyssningsuppgifter (4 b § fjärde stycket, 6 § fjärde stycket, 8 a § andra stycket och 8 b § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga om hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter i vissa fall bör kunna knytas till utlänningsen när åtgärden vidtas med stöd av LSU. Eftersom vi föreslår att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska läggas till i LSU:s tvångsmedelskatalog bör frågan övervägas även beträffande dessa tvångsmedel.

Behovet av att knyta ett tillstånd till en person i kvalificerade säkerhetsärenden

För att ett tillstånd till de nämnda tvångsmedlen inom ramen för en förundersökning ska få knytas till en skäligen misstänkt person i stället för en plats krävs att det finns särskilda skäl för det (27 kap. 20 b § tredje stycket och 20 e § tredje stycket rättegångsbalken, 4 b § fjärde stycket och 6 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning). Särskilda skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs i utredningen genom ett tillstånd som avser en viss plats, t.ex. när samtal om brottslig verksamhet förs mellan de kriminella aktörerna när de är i rörelse utomhus på allmän plats (se prop. 2022/23:126 s. 214 och 217). Ett krav på särskilda skäl gäller även i de nyligen införda bestämmelserna i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Säkerhetspolisen har till utredningen framfört att behovet av att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när åtgärden används för att kontrollera en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot är detsamma som när åtgärden används för att utreda brott i en förundersökning eller i preventivt syfte.

I förarbetena till de lagändringar som möjliggör att ett tillstånd till de aktuella tvångsmedlen knyts till en person när åtgärden används i en förundersökning eller i preventivt syfte har det bl.a. anförts att platskravet kan leda till oacceptabla hinder i den brottsbekämpande verksamheten. Man har pekat på att platskravet gör det svårt för myndigheterna att anpassa tvångsmedelsanvändningen till de kriminella aktörernas agerande. Det handlar framför allt om situationer där platsen för en viss åtgärd av olika skäl inte kan anges och möjligheten till interimistiskt beslutsfattande inte tillgodoser behovet av att snabbt förnya ett beslut. Ett exempel som tas upp är att platsen för ett möte mellan kriminella aktörer är okänd, att en redan känd plats för ett sådant möte ändras med kort varsel eller att samtal förs när de kriminella aktörerna är i rörelse på olika platser utomhus. Vidare framhålls att teknikutvecklingen har förändrat spelplanen, särskilt när det gäller hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning på allmänna platser och andra platser utomhus. Teknikutvecklingen innebär bl.a. att avlyssningsutrustningen kan anpassas snabbare än tidigare och riktas mot den person som ska avlyssnas vilket möjliggör avlyssning av samtal som förs mellan personer som förflyttar sig utan att andra samtal fångas upp. Avlyssning på allmänna platser kan genomföras på ett sätt som innebär lägre risker för intrång i utomståendes personliga integritet än vad som tidigare varit möjligt. En sådan möjlighet kan i vissa fall finnas även när den misstänkte befinner sig på en intrångsskyddad plats, t.ex. en inhägnad tomt. Vidare innebär den nya drönartekniken att det är möjligt att från luften kameraövervaka personer som är i rörelse eller som befinner sig på avsides platser eller utomhus på privata fastigheter. Drönarna kan flygas på ett sådant avstånd att risken för att de övervakade personerna upptäcker dem är mycket liten. Kamerorna kan också riktas och zoomas in mot de övervakade personerna, varför risken för integritetsintrång för utomstående är begränsad. Möjligheten att snabbt montera och zooma in kameran på de personer som är intressanta är inte begränsad till

drönarkameror. (Se prop. 2022/23:126 s. 143–153 och prop. 2023/24:117 s. 105.)

De skäl som anförts i fråga om förundersökningar och preventiva tvångsmedel gör sig i huvudsak gällande även vid tvångsmedelsanvändning i den särskilda utlänningskontrollen. Detta gäller inte minst som Säkerhetspolisen inte har möjlighet att fatta interimistiska beslut i dessa ärenden (jfr 27 kap. 21 a § rättegångsbalken, se 17 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). Utlänningarna i fråga kan som regel förväntas vara väl medvetna om att hemliga tvångsmedel kan komma att användas mot dem. Det innebär särskilda möjligheter för dem att anpassa sitt beteende för att undvika kameraövervakning eller rumsavlyssning. Enligt uppgift från de brottsbekämpande myndigheterna är individerna ofta säkerhetsmedvetna. För att kontrollen av utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot ska vara effektiv behöver myndigheterna kunna agera snabbt och anpassa tvångsmedelsanvändningen till utlänningsens agerande och förändrade förutsättningar. Sammantaget anser vi att det finns ett konkret och påtagligt behov av att kunna knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats när åtgärderna används i den särskilda utlänningskontrollen.

Att knyta ett tillstånd till utlänningskontrollen kan förväntas vara en effektiv åtgärd i den särskilda utlänningskontrollen

Hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter är effektiva åtgärder för att utreda de allvarliga brott som motiverar respektive tvångsmedel. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna kan det i vissa fall vara den enda möjligheten att få tillgång till den information som myndigheterna behöver för att kunna utreda ett visst brott. I förarbetena till den lagändring som möjliggör att ett tillstånd till de aktuella tvångsmedlen i en förundersökning knyts till en person konstaterade regeringen att en sådan möjlighet kan förväntas minska de påtagliga olägenheter som har uppstått till följd av platskravet i kombination med de kriminellas beteende. Enligt regeringen kunde en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person förväntas vara en tillräckligt effektiv åtgärd för att det skulle vara motiverat att införa den (se prop. 2022/23:126 s. 149). En möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kamera-

övervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person ansågs kunna förväntas vara en effektiv åtgärd och medföra stor nytta även i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Det anförda är relevant även inom den särskilda utlänningskontrollen. En möjlighet att knyta tillståndet till utlännen själv i stället för till en viss plats ökar flexibiliteten och gör det möjligt för Säkerhetspolisen att snabbt anpassa sig till utlänningsens agerande. Därigenom försvårar man för utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot att undandra sig sådan rumsavlyssning eller kameraövervakning som ansetts nödvändig för att kontrollera dem. Mot den bakgrunden anser vi att det finns starka skäl som talar för att de nämnda tvångsmedlen bör få knytas till en person. Det måste dock nog övervägas hur en sådan reglering ska utformas för att den ska vara effektiv samtidigt som riskerna för intrång i den personliga integriteten minimeras.

Det ska krävas särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till utlännen

När det är möjligt att förutse på vilken plats ett tvångsmedel kan behöva användas framstår det som en klar fördel att platsen för verkställigheten anges i tillståndet, eftersom det bidrar till förutsebarhet och minskar behovet av att förena ett tillstånd med villkor. Av det skälet är möjligheten att knyta ett tillstånd till en person utformad som en undantagsregel när åtgärderna används i en förundersökning eller i preventivt syfte (se prop. 2022/23:126 s. 152 och prop. 2023/24:117 s. 106). Vi anser att samma sak bör gälla när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knytas till utlännen, när åtgärderna används i den särskilda utlänningskontrollen.

I likhet med vad som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen bör regleringen utformas på det sättet att ett tillstånd får knytas till person i stället för en viss plats endast i fall där det är klart motiverat. Samtidigt bör kraven inte ställas så högt att möjligheten att knyta ett tillstånd till en person blir alltför begränsad och därmed inte svarar upp mot det beskrivna behovet. I förundersöknings- och preventivlagsfallen krävs att det föreligger särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till en person i stället för en plats. I propositionen till

ändringarna i preventivlagen diskuteras med anledning av synpunkter från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om det i stället skulle krävas synnerliga skäl när tvångsmedlen används i preventivt syfte (se prop. 2023/24:117 s. 106). Nämnden hade uttryckt farhågor att ett krav på särskilda skäl i praktiken inte skulle leda till en tillräckligt restriktiv tillämpning. Regeringen hade förståelse för synpunkten, men ansåg att ett krav på synnerliga skäl skulle vara alltför inskränkande sett till myndigheternas behov. Med hänsyn till att kvalifikationskraven för den preventiva tvångsmedelsanvändningen i sig garanterar en restriktiv tillämpning ansåg regeringen att ett krav på särskilda skäl framstod som väl avvägt. Samma fråga aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning enligt LSU. I likhet med vad som anfördes i samband med ändringarna i preventivlagen anser vi att ett krav på synnerliga skäl – tillsammans med de krav som redan ställs för att tvångsmedlen ska få användas – skulle vara alltför inskränkande.

Vi anser därför sammantaget att det bör krävas särskilda skäl för att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats när åtgärderna används i kvalificerade säkerhetsärenden. Sådana skäl kan vara att det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till uppgifter som behövs genom hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats. Ett exempel på en situation när det kan anses finnas sådana särskilda skäl är att den aktuella personen är i rörelse på platser där det inte är möjligt att bedriva fysisk spaning utan upptäckt, men där det däremot är möjligt att följa personen med hjälp av kameror. Med hänsyn till kravet på regelbunden vistelse för hemlig kameraövervakning eller rumsavlyssning på en viss plats kan särskilda skäl också vara att det finns behov av en möjlighet att övervaka utlännningen även på platser som han eller hon inte besöker regelbundet.

Obligatoriska villkor och andra begränsningar vid verkställigheten

Den omständigheten att ett tillstånd som huvudregel ska avse en viss plats innebär att risken för onödiga integritetsintrång minskar, eftersom tvångsmedlet endast kan drabba personer som uppehåller sig på den aktuella platsen. När det införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person måste motsvarande integritetsskydd i stället

uppnås på något annat sätt (se prop. 2022/23:126 s. 154). I förundersökningsfallen uppnås ett sådant skydd dels genom att det uppställs krav på obligatoriska villkor, dels genom att det finns vissa legala begränsningar som gäller vid verkställigheten. Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter ska, om tillståndet avser den skäligen misstänkte i stället för en viss plats, alltid förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Dessutom är åklagaren skyldig att i samband med ansökan föreslå sådana villkor (27 kap. 21 § första och sjätte styckena rättegångsbalken och 14 och 18 §§ lagen om hemlig dataavläsning. Motsvarande ordning gäller i preventivlagsfallen.

Vår bedömning är att den ordning som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen är väl avvägd. Vidare talar systematiska skäl för att samma lösning väljs även i LSU-fallen. Vi föreslår därför att ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, i de fall tillståndet avser utlänningen som person i stället för en viss plats, alltid ska förenas med villkor. Det ska också betonas att det är viktigt att villkoren utformas med tillräcklig precision och tydlighet för att säkerställa att intrånget i de enskildas personliga integritet blir så begränsat som möjligt. Eftersom ansökan om tillstånd till hemliga tvångsmedel görs av Säkerhetspolisen bör det åligga den myndigheten att föreslå villkor.

När ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen finns det dessutom vissa i lag angivna begränsningar som gäller vid verkställigheten. Dessa begränsningar tar sikte på dels vilka platser som övervakning eller avlyssning får användas på eller riktas mot, dels vilka platser som de tekniska hjälpmedel som används vid övervakningen eller avlyssningen får placeras på (27 kap. 20 b § tredje stycket, 20 e § tredje stycket och 22 a § andra stycket rättegångsbalken, 4 b § andra stycket och 4 b § andra stycket preventivlagen, 4 b § fjärde stycket, 6 b § tredje stycket, 8 a § andra stycket och 8 b § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). När det gäller hemlig dataavläsning finns det också generella begränsningar i fråga om vilket avläsningsbart informationssystem som dataavläsningen får avse och de platser där åtgärden får vidtas (11 och 11 a §§ lagen om hemlig data-

avläsning). Därutöver finns det ett generellt förbud mot avlyssning i vissa fall (27 kap. 22 § andra och tredje styckena rättegångsbalken och 27 § andra och tredje styckena lagen om hemlig dataavläsning). Regeringen har tidigare framhållit att dessa verkställighetsbegränsningar blir särskilt viktiga när ett tillstånd knyts till en person eftersom prövningen av vissa frågor då förskjuts från domstol till den verkställande myndigheten (se prop. 2023/24:117 s. 107 och 108).

De verkställighetsbegränsningar som gäller i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen är väl avvägda och bör i huvudsak gälla även när de nu aktuella tvångsmedlen används i kvalificerade säkerhetsärenden och tillståndet knyts till utlänningen som person i stället för en viss plats. Det finns dock anledning till särskilda överväganden när det gäller kopplingen mellan utlänningen och den plats som åtgärden får riktas mot. Vid hemlig kameraövervakning enligt LSU gäller som framgått ovan ett krav på att det kan antas att utlänningen regelbundet vistas på den plats som tillståndet gäller, eller att det kan antas att brott som avses i 5 kap. 3 § kan komma att planläggas eller förberedas där. Vi föreslår i avsnitt 6.7.1 att motsvarande kriterier ska gälla i fråga om hemlig rumsavlyssning, dock med skärpningen att det ska finnas särskilda skäl att göra antagandet i fråga.

När tillståndet till hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter knyts till personen i stället för en viss plats bör det ställas ett krav på att det kan antas att utlänningen kan komma att vistas på den plats som verkställigheten avser. Kravet på att vistelsen är regelbunden framstår däremot inte som ändamålsenligt. Möjligheten att knyta tvångsmedlet till en person i stället till en plats syftar till att möjliggöra snabba beslut i fall där man inte på förhand vet var ett möte kommer att äga rum. Ett krav på regelbunden vistelse skulle enligt vår mening innebära att detta syfte ointetgörs. Vi anser därför inte att det bör ställas något krav på regelbunden vistelse på den plats som tvångsmedlet riktas mot.

Om tillståndet knyts till utlänningen i stället för en viss plats behövs det inte någon alternativ möjlighet att rikta tvångsmedlet mot en plats för planläggning eller förberedelse av brott. En sådan alternativ möjlighet fyller nämligen ingen funktion. Däremot kan man överväga att utöver kravet på vistelse på platsen också ställa krav på att det kan göras ett antagande av viss styrka om att brott kan komma att förberedas eller planeras på platsen. Det skulle i så fall vara fråga om kumulativa villkor där det krävs både ett antagande om vistelse

på platsen och ett antagande om vad som ska ske på platsen. Fördelen med en sådan lösning är att den minskar risken för onödiga integritetsintrång. Det blir tydligt att verkställighet bara får ske på en viss plats om det finns en tillräckligt konkret anledning till det. Nackdelen är att det kan innebära att möjligheten att i praktiken utnyttja tvångsmedlen blir alltför begränsad. Enligt vår mening begränsas tillämpningen tillräckligt mycket genom kravet på särskilda skäl. Vidare begränsas integritetsriskerna genom väl formulerade obligatoriska villkor.

Sammantaget bedömer vi att det är tillräckligt att hemlig kameraövervakning får verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. Motsvarande reglering bör gälla för hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter. Sådan hemlig dataavläsning bör alltså endast få användas på sådana platser som nyss sagts. En sådan plats bör, i likhet med vad som gäller i preventivlagsfallen, inte få vara någons stadigvarande bostad (jfr 8 a § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Resonemangen gör sig i allt väsentligt gällande även i fråga om hemlig rumsavlyssning. I likhet med vad som föreslås gälla när tillståndet knyts till en viss plats bör det ställas högre krav i fråga om styrkan i antagandet att utlänningen kommer att vistas på platsen. Hemlig rumsavlyssning bör således få verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig. Om det är fråga om en stadigvarande bostad, som inte utgör utlänningens stadigvarande bostad, bör avlyssning få riktas mot platsen endast om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen kommer att uppehålla sig där. Motsvarande reglering bör gälla för hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter. Det bör då föreskrivas att tvångsmedlet endast får användas på sådana platser som nyss angetts.

I övrigt bör samma verkställighetsbegränsningar gälla som när tillståndet knyts till en person i en förundersökning. Vårt ställningstagande innebär att de tekniska hjälpmedel som används vid avlyssningen eller övervakningen aldrig får placeras på en plats som skyddas mot intrång. Detta bör föreskrivas uttryckligen. Vidare innebär det ställningstagandet att de tekniska hjälpmedel som används vid avlyssningen eller övervakningen inte får placeras på eller riktas mot särskilt fredade platser, såsom advokatkontor och medieredaktioner.

Detta följer automatiskt genom att det i bestämmelserna om tvångsmedlen hänvisas till 27 kap. rättegångsbalken och genom motsvarande bestämmelser i lagen om hemlig dataavläsning (se 11–13 §§).

En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall

Även när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person ska en proportionalitetsbedömning göras i varje enskilt fall (se bl.a. prop. 2023/24:117 s. 108 och 109). Skälen för att använda tvångsmedlet måste väga upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse för att tvångsmedlet ska få användas (1 kap. 8 § LSU). Proportionalitetsprincipen innebär i fråga om tvångsmedelsanvändning att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (se prop. 1988/89:124 s. 26). Vid avvägningen är det viktigt att noggrant pröva samtliga omständigheter och väga dem som talar för mot dem som talar mot att en viss åtgärd används. Prövningen kan leda till att en åtgärd inte tillåts trots att de krav som lagen i övrigt ställer upp är uppfyllda (se prop. 2021/22:119 s. 85).

Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden ges den verkställande myndigheten ett relativt stort spelrum att utforma verkställigheten när ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter knyts till en person (se prop. 2023/24:117 s. 109). Det gäller även med beaktande av de legala begränsningar som gäller vid verkställigheten. Vi föreslår därför att ett tillstånd som knyts till en person alltid ska förenas med villkor och att Säkerhetspolisen i tillståndsansökan ska lämna förslag på sådana villkor. Regeringen uttalade i propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott att väl formulerade villkor i många fall bidrar till att kraven för verkställigheten preciseras ytterligare och att det integritetsintrång som åtgärden innebär, både för den som åtgärden primärt rör och för andra utomstående, kan begränsas (se prop. 2023/24:117 s. 109). Detta gör sig i minst lika hög grad gällande när åtgärden sker i ett kvalificerat säkerhetsärende. Det faktum att ett tillstånd förenas

med villkor kan därmed vara avgörande för att en åtgärd bedöms som proportionerlig i det enskilda fallet

När en tvångsåtgärd rör ett barn – direkt eller indirekt – ska det alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Åtgärden ska vidare genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

Åtgärden är proportionerlig och regleringen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter

En möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när åtgärderna används i preventivt syfte innebär en inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter, bl.a. i den enskildes privat- och familjeliv. En sådan möjlighet innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Detta gäller inte minst som vi också föreslår utökade möjligheter att använda tvångsmedel och en utökad tvångsmedelskatalog. Dessa förslag innebär att fler personer kommer att kunna utsättas för tvångsmedlen. Samtidigt innebär möjligheten att knyta ett tillstånd till en person en förhöjd risk för att fler utomstående drabbas av åtgärderna om övervakningen eller avlyssningen sker t.ex. på allmän plats. Det är ofrånkomligt att det blir svårare att bedöma de samlade konsekvenserna från integritetssynpunkt när flera utvidgningar görs samtidigt.

För att en inskränkning av de här aktuella fri- och rättigheterna ska vara godtagbar krävs att inskränkningen har ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vi bedömer att detta krav är uppfyllt. Vidare krävs att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den, eller med andra ord att den är proportionerlig. Regleringen behöver därför ha ett tillämpningsområde och en omfattning som är väl avvägd och ändamålsenlig.

Som beskrivs ovan finns det ett konkret och påtagligt behov av att kunna knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig

rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person när tvångsmedlen används i kvalificerade säkerhetsärenden. En sådan möjlighet kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att kontrollera den lilla grupp utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Precis som i förundersökningsfallen och preventivlagsfallen kommer möjligheten att knyta ett tillstånd till en person att vara utformad som en undantagsregel. Den får endast användas om det inte är möjligt eller tillräckligt att knyta ett tillstånd till en viss plats. LSU:s tillämpningsområde är snävt avgränsat och omfattar endast en mycket liten grupp utlänningar som anses så farliga att de inte har rätt att vistas i Sverige. Tillämpningsområdet är än mer begränsat eftersom hemliga tvångsmedel endast kan användas i förhållande till de utlänningar som omfattas av lagen men som undantagsvis inte är tagna i förvar. Detta påverkas inte av våra förslag om utökade möjligheter att använda tvångsmedel, även om dessa förslag innebär att något fler personer kan komma att bli föremål för tvångsmedel. Behovet av en effektiv kontroll av dessa personer medan de finns kvar i landet och är på fri fot väger tungt. Inte minst bör dessa utlänningar inte kunna undgå de kontrollmöjligheter som finns genom enkla anpassningar av sitt beteende.

De tydliga och strikta kvalifikationskrav som finns i LSU och lagen om hemlig dataavläsning i LSU-fallen avgränsar tillämpningsområdet ytterligare. En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. I de fall som ett tillstånd knyts till en person ska tillståndet alltid förenas med villkor för att begränsa integritetsintrånget i det enskilda fallet. Det finns också vissa legala begränsningar som sätter ramarna för verkställigheten. Därutöver finns det ett väl utbyggt system med rättssäkerhetsgarantier, vilket bedöms vara både tillräckligt ur rättssäkerhetssynpunkt och förenligt med bl.a. regeringsformens och Europakonventionens krav. Systemet med rättssäkerhetsgarantier innefattar bl.a. krav på förhandsprövning i domstol i närvaro av offentligt ombud och efterföljande tillsyn och kontroll av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.

De ökade integritetsrisker som förslagen innebär hanteras genom de villkor som tillståndet ska förenas med och de legala begränsningar för verkställigheten som föreslås (jfr prop. 2022/23:126 s. 143–161 och prop. 2023/24:117 s. 111). Genom att den planerade verkställigheten måste beskrivas i ansökan och att tillståndet ska förenas med

lämpliga villkor, kommer det redan vid domstolens tillståndsprövning vara möjligt att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden medför och om åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet. De legala begränsningarna sätter vidare tydliga ramar för verkställigheten, t.ex. i fråga om vilka platser som avlyssningen eller övervakningen får riktas mot eller på vilka platser som tekniska hjälpmedel får placeras. Särskilt höga krav uppställs i det avseendet för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter. Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden innebär den tekniska utvecklingen även att det går att anpassa verkställigheten så att risken för onödiga integritetsintrång minimeras, något som också kan förtydligas vid tillståndsprövningen genom villkoren. Givetvis bör den verkställande myndigheten dessutom, oaktat vilka villkor som föreskrivs i tillståndet, försöka anpassa verkställigheten så att integritetsintrånget för den som åtgärden riktas mot och andra personer blir så begränsat som möjligt. Det kan t.ex. handla om att med kameran zooma in den person som övervakas eller att rikta avlyssningen specifikt mot den person som avlyssnas och på så sätt undvika att de som vistas runt den person som tvångsmedlet avser tas upp på inspelningen (jfr prop. 2023/24:117 s. 111). I likhet med vad som anfördes när möjligheten infördes vid preventiv tvångsmedelsanvändning gör vi bedömningen att det inte innebär någon påtaglig försämring från integritetssynpunkt att begränsningen i fråga om platsen i vissa fall kommer att beaktas vid verkställigheten i stället för vid tillståndsprövningen.

Förutsättningarna för att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person kommer att framgå tydligt av lag. Regleringen om särskild utlänningskontroll syftar till att motverka terrorismbrottslighet, som i sig kan innebära betydande integritetsintrång för andra personer, och allvarliga hot mot Sveriges säkerhet. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare mot brott och säkerhetshot. Intresset av en möjlighet för Säkerhetspolisen att effektivt kontrollera utlänningspersoner som utgör kvalificerade säkerhetshot väger enligt vår bedömning tyngre än de risker som finns med det integritetsintrång som en möjlighet att knyta ett tillstånd till en person i verksamheten innebär.

Sammantaget anser vi att en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig data-

avläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för en plats, med de begränsningar och rättssäkerhetsgarantier som ställs upp för tvångsmedelsanvändningen, är en proportionerlig åtgärd. Vi anser att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

6.8.2 Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att knyta tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enbart till en person. En sådan möjlighet bör inte heller införas i fråga om hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter.

Förslag: Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 5 kap. 3 § LSU att inhämta rättens tillstånd, ska en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen få besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i avvaktan på rättens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,
2. det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det eller de som anges i rättens tillstånd, och
3. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än som anges i rättens tillstånd.

Detsamma ska gälla för tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter, om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolens tillstånd. Det ska

i så fall krävas att det tillfälliga tillståndet gäller samma uppgiftstyp som rättsens tillstånd.

Om en befattningshavare vid Säkerhetspolisen gett ett tillfälligt tillstånd ska han eller hon vara skyldig att snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet. Om det tillfälliga beslutet har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten finner att det saknats sådana skäl, ska de uppgifter som hämtats in inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

Skälen för bedömningen och förslaget

Tillstånden till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och motsvarande hemlig dataavläsning bör inte knytas till en person

Utredningen om tvångsmedel mot underåriga har bl.a. haft i uppdrag att ta ställning till om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken ska kunna knytas till en person i stället för ett telefonnummer, annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning. Uppdraget har även innefattat att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter ska kunna knytas till en person i stället för till ett avläsningsbart informationssystem. Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om regleringen i preventivlagen och inhämtningslagen behöver ändras för det fall ändringar föreslås i rättegångsbalken eller lagen om hemlig dataavläsning.

Bakgrunden till frågeställningen är i korthet att många kriminella personer är ytterst säkerhetsmedvetna. De använder därför ofta krypterade kommunikationstjänster och byter gång på gång mobiltelefon, användarkonto och liknande för att undvika att bli föremål för avlyssning eller övervakning. Många använder flera krypterade kommunikationstjänster parallellt. I utredningens betänkande Effektivare verktyg

för att bekämpa brott av unga lagöverträdare återges Polismyndighetens och Säkerhetspolisens problembeskrivning. Där anges bl.a. följande (SOU 2024:93 s. 592 och 593).

En svårighet ur ett brottsutredningsperspektiv är risken för bristande kontinuitet i avlyssningen eller övervakningen. Byte av t.ex. mobiltelefon eller användarkonto leder nämligen till att det uppstår ett glapp i den tid som den misstänktes förehavanden kan följas. Det handlar dels om att det tar tid för utredarna att identifiera ett nytt telefonnummer eller användarkonto och att knyta det till den misstänkte, dels om att det tar tid från identifieringen till dess att ett nytt tillstånd har meddelats och tvångsmedlet kan verkställas. Det glapp som uppstår leder till att de brottsbekämpande myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att utreda det aktuella brottet.

Problemet med att kriminella sätter i system att byta mobiltelefoner för att undvika avlyssning eller övervakning leder till svårigheter även när hemliga tvångsmedel används i underrättelseverksamhet. Den bristande kontinuiteten i avlyssningen eller övervakningen innebär att myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att förhindra allvarliga brott.

Möjligheten för åklagare att besluta intermistiskt och det förenklade förfarande som domstolarna kan tillämpa under vissa förutsättningar löser enligt myndigheterna inte i tillräckligt hög grad problemen.

Utredningen kommer i betänkandet fram till att det inte bör införas någon möjlighet att knyta tillståndet till de ovan angivna tvångsmedlen till en person. Det huvudsakliga argumentet mot en möjlighet att knyta tvångsmedlen till en person är att en sådan ordning skulle urholka domstolens prövning av framför allt proportionalitets- och behovsprinciperna. Ordningen anses inte heller godtagbar från integritetssynpunkt, främst eftersom det är svårt att genom spaning säkerställa att det verkligen är den misstänkte som använder ett visst nytt telefonnummer. Vidare anför utredningen att förutsättningarna för tillsyn skulle försämrast. (Se SOU 2024:93 s. 597–600.)

Det är inte aktuellt att i fråga om kvalificerade säkerhetsärenden införa bestämmelser om en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemliga tvångsmedel enbart till en viss person om sådana bestämmelser inte också finns i rättegångsbalken, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Redan med hänsyn till den bedömning som gjorts i betänkandet (SOU 2024:93) lägger vi inte fram några sådana förslag. Om det i framtiden görs en annan bedömning i fråga om regleringen i rättegångsbalken och preventivlagen och motsvarande bestämmelser

i lagen om hemlig dataavläsning bör frågan om regleringen i fråga om kvalificerade säkerhetsärenden tas upp på nytt.

Tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt motsvarande hemlig dataavläsning

I stället för en möjlighet att knyta vissa hemliga tvångsmedel till en person föreslår Utredningen om tvångsmedel mot underåriga en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid bl.a. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att besluta om tillfälliga tillstånd, om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse att inhämta åklagares interimistiska beslut och vissa andra villkor är uppfyllda. (Se SOU 2024:93 s. 605–616.) Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Säkerhetspolisen har uppgett att det i kvalificerade säkerhetsärenden kan uppkomma motsvarande problematik som vid tvångsmedelsanvändning i brottsutredningar och enligt preventivlagen. Om en utlänning som omfattas av LSU skulle använda sig av de säkerhetsstrategier som är utbredda bland kriminella kan det leda till glapp i avlyssningen eller övervakningen. Motsvarande problem kan uppstå vid hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter. Enligt LSU finns det inte någon möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel i avvaktan på rättens prövning. Behovet av en möjlighet att kunna fatta snabba, tillfälliga beslut framstår därför som än mer påtagligt än i t.ex. en brottsutredning, där en sådan möjlighet finns. Vi föreslår därför att en sådan möjlighet ska införas i fråga om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter. Förutsättningarna bör i relevanta delar motsvara det som föreslås i betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93).

En första förutsättning bör vara att det är brådskande med ett nytt beslut. Detta bör uttryckas på så sätt att det skulle medföra en fördröjning är av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som avses i 5 kap. 3 § LSU. Det bör också krävas att ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av tillstånd och fortfarande gäller. Vidare bör det krävas att det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat telefonnummer,

en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det eller de som anges i domstolens tillstånd. I fråga om hemlig dataavläsning ska det finnas synnerlig anledning att anta att utlänningen använder ett annat avläsningsbart informationssystem än det som anges i tillståndet. Slutligen bör det krävas att det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

Möjligheten att fatta ett tillfälligt beslut bör tillkomma en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen. Det bör ankomma på Säkerhetspolisen att i sin arbetsordning eller i särskilda beslut ange vilka befattningshavare som ska vara behöriga att fatta sådana beslut.

När beslutet fattats bör samma ordning som i dag gäller för prövning av åklagares interimistiska beslut (se 27 kap. 21 a § rättegångsbalken, 17 § lagen om hemlig dataavläsning och 6 § preventivlagen). Bedömningen skiljer sig i detta avseende från det som föreslagits i betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa unga lagöverträdare (SOU 2024:93), där bl.a. snävare tidsgränser föreslås. Förslagen i den delen hänger dock samman med att det finns en åklagare som kan fatta ett interimistiskt beslut. I de kvalificerade säkerhetsärendena fattas det ett sådant mellanled. Vi föreslår således att befattningshavaren vid Säkerhetspolisen snarast möjligt skriftligt ska anmäla beslutet till rätten, dvs. Stockholms tingsrätt. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva beslutet. Om beslutet har verkställts innan rätten gjort sin prövning ska rätten pröva om det funnits skäl för åtgärden. Om rätten då finner att det saknats sådana skäl, bör de inhämtade uppgifterna inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden eller för någon annan som uppgifterna avser.

6.9 Förlängd tid för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Förslag: Den yttersta tidsgränsen för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning förlängs till fyra dygn.

Handlingar i utrustningen som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag ska inte få undersökas.

Det ska förtydligas att det är tillåtet att använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för genomsökning på distans.

Bedömning: Det är inte nödvändigt att införa en rätt till domstolsprövning av omhändertagandet.

Skälen för förslagen och bedömningen

Om en polisman vid Säkerhetspolisen under en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning påträffar elektronisk kommunikationsutrustning, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. Om det krävs för sådana syften som avses i 5 kap. 3 § första stycket, får innehållet kopieras. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. Vi har i uppdrag att analysera förutsättningarna för, och lämna förslag på hur, tidsfristen för tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan förlängas.

Närmare om regleringen

Möjligheten att omhänderta kommunikationsutrustning och, om det krävs, kopiera dess innehåll infördes eftersom innehållet i sådan utrustning ansågs vara av stor betydelse bl.a. för att man skulle kunna klarlägga vilka kontakter en utlänning har eller inte har. Tvångsmedlet bedömdes kunna bidra till att Säkerhetspolisen får kännedom om utlänningen har kontakter med en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterad brottslighet eller som avslöjar om utlänningen medverkar i eller på annat sätt främjar allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Innehållet i den elektroniska kommu-

nikationsutrustningen ansågs också kunna bidra till att Säkerhetspolisen snabbt får information om akuta säkerhetshot. I andra fall kan uppgifterna, enligt uttalanden i propositionen, hjälpa till att undanröja misstankar om att utlänningen har sådana kontakter, om utrustningen inte visar några spår av det. (Se prop. 2021/22:131 s. 150.)

Regeringen konstaterade vid införandet att åtgärden innebär ett långtgående ingrepp i enskildas individers rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 3.6). Dessa rättigheter får dock, med stöd av lag, begränsas av skäl som gäller nationell säkerhet och förebyggande av oordning eller brott så länge regleringen är proportionerlig. Med hänvisning till den information som åtgärden skulle kunna ge tillgång till bedömdes det finnas tungt vägande sådana skäl för att införa en möjlighet att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning. Regeringen framhöll vidare att Säkerhetspolisen sedan tidigare hade en möjlighet att begära rättens tillstånd till mer ingripande tvångsmedel såsom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att den föreslagna regleringen om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning var proportionerlig. (Se prop. 2021/22:131 s. 150.)

Mot bakgrund av att syftet med åtgärden framför allt är att kontrollera utlänningens kontakter och att åtgärden innebär påtagliga begränsningar för utlänningen, ansågs det att den tid som Säkerhetspolisen får förfoga över den elektroniska kommunikationsutrustningen för undersökningen bör vara kort. Regeringen framhöll att undersökningen i många fall troligen kan göras snabbt på platsen för tvångsåtgärden. Det, konstaterade man samtidigt, förutsätter dock att utlänningen medverkar till att den elektroniska kommunikationsutrustningen kan undersökas, till exempel genom att uppge kod eller lösenord. Redan vid införandet menade Säkerhetspolisen att tiden i stället borde sättas till 96 timmar för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse. Eftersom det var fråga om ett nytt tvångsmedel, bedömde regeringen att det för närvarande inte fanns tillräckliga skäl för att utsträcka tiden i enlighet med Säkerhetspolisens önskemål. (Se prop. 2021/22:131 s. 151 och 152.)

*Annan reglering om tillfälligt omhändertagande
av elektronisk kommunikationsutrustning*

Övriga bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning skiljer sig i viktiga avseenden från regleringen i LSU. Till skillnad från vad som gäller vid omhändertagande enligt LSU har åtgärden i annan reglering inte som syfte att tillföra information. Ett förekommande syfte för omhändertagande är att utredningen inte ska försvåras, t.ex. genom att den misstänkte använder utrustningen för att ta kontakt med medmisstänkta (se Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68 s. 73 och 74). En sådan möjlighet finns enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken i samband med förhör, och enligt 28 kap. 10 f § rättegångsbalken vid genomsökning på distans. Den sistnämnda bestämmelsen är på grund av hänvisningen i 5 kap. 3 § tredje stycket LSU tillämplig även när genomsökning på distans sker i ett kvalificerat säkerhetsärende enligt LSU. En liknande bestämmelse om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid genomsökning på distans har nyligen införts i preventivlagen, se 9 f § preventivlagen. Eftersom syftet med åtgärden inte är att inhämta information utan att undanröja kollusionsfara får utrustningen inte genomsökas. Liknande bestämmelser finns även i bl.a. lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott och lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Bestämmelser om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning finns även i bl.a. skollagen (2010:800). Tillåtna syften är att förebygga störningar i undervisningen eller kränkande fotografering. Det är också tillåtet för en rektor att besluta att all sådan utrustning ska tas om hand under hela skoldagen. (5 kap. 4 b–d §§ skollagen). Det är fråga om kortvariga omhändertaganden. Någon möjlighet att undersöka innehållet ges inte.

I preventivlagen finns inte någon möjlighet att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att undersöka den. I förarbetena konstaterar regeringen att preventiva tvångsmedel används utanför en förundersökning och att handlingarna i utrustningen därför får granskas och hanteras utan att det först beslutas om ett beslag. Det ansågs inte finnas något behov av regler om omhändertagande av utrustningen, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna ansåg sig normalt ha goda förutsättningar att undersöka elek-

tronisk kommunikationsutrustning på platsen för verkställigheten eller kopiera dess innehåll för att genomsöka innehållet vid en senare tidpunkt (se prop. 2023/24:117 s. 138).

I slutbetänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) föreslås att det ska införas en möjlighet i såväl utlänningslagen som LSU att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att klarlägga utlänningsens identitet. Enligt förslaget ska omhändertagandet få pågå så länge det finns skäl för det, dock längst i tre månader. Omhändertagandet ska få överklagas till Migrationsöverdomstolen. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den yttersta tidsgränsen bör förlängas till fyra dygn

Utgångspunkten är alltid att ett tvångsmedel ska pågå under så kort tid som möjligt och aldrig längre än som behövs för att syftet med åtgärden ska uppfyllas. Till skillnad från vad som gäller i fråga om andra bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning syftar möjligheten till denna åtgärd i LSU till att möjliggöra genomgång och analys av innehållet i utrustningen. Om det går att göra en sådan genomgång på plats ska det naturligtvis ske. I annat fall bör det många gånger vara möjligt att kopiera innehållet för en senare genomsökning (jfr prop. 2023/24:117 s. 138). Detta kan exempelvis vara nödvändigt om innehållet är omfattande eller genomsökningen behöver ske på ett främmande språk. Det kan dock förekomma att det inte är möjligt med vare sig genomsökning på platsen eller kopiering. Det handlar då framför allt om situationer där det är svårt att över huvud taget få tillgång till innehållet på grund av lösenordsskydd eller krav på biometrisk autentisering såsom fingeravtryck eller ansiktigenkänning. I avsnitt 6.10.3 lämnar vi med hänsyn till sådana svårigheter förslag om en möjlighet att vidta åtgärder för biometrisk autentisering. Även med beaktande av dessa förslag kan det dock finnas fall där Säkerhetspolisen behöver mer tid än de nu tillåtna 24 timmarna för att komma åt eller kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen kan det i vissa fall finnas behov av att låta ett omhändertagande pågå i tre eller högst fyra dygn. Säkerhetspolisen har därför framfört önskemålet att tidsfristen ska förlängas till fyra dygn, dvs. 96 timmar.

Frågan är om en sådan förlängning är befogad och i övrigt godtagbar. Enligt Säkerhetspolisen förväntas möjligheten till omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning få betydligt större betydelse till följd av förslagen om en möjlighet att tillgripa tvångsmedlet redan i ärendets inledningsskede. Åtgärden kan ha en avgörande betydelse för om Säkerhetspolisen får kännedom om exempelvis ett förestående attentat. Regleringens tungt vägande skyddsintressen och de potentiella konsekvenserna om undersökningen av utrustningen inte kan genomföras, talar starkt för att den yttersta tidsgränsen bör vara så pass generös att den inte kan hindra en angelägen undersökning eller kopiering av utrustningens innehåll.

Det anförda talar för den förlängning som Säkerhetspolisen har begärt. Till saken hör även att våra förslag i avsnitt 6.6.4 och 6.6.5 sammantaget kan förväntas leda till att omhändertagandet oftast sker i utredningens inledningsskede och medan utlännningen är tagen i förvar. I ett sådant fall har utlännningen normalt inte tillgång till sin elektroniska kommunikationsutrustning under alla förhållanden. Detta innebär att olägenheten för den enskilde i allmänhet i praktiken blir mindre än om åtgärden, som i dagsläget, kan vidtas först när det fattats ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd och utlännningen är på fri fot.

Man kan även överväga en ännu mer omfattande förlängning av tidsfristen. För detta talar förslagen i betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80), som vi kort redogjort för i det föregående. Om förslagen genomförs talar praktiska skäl för att bestämmelserna synkroniseras, eftersom det i så fall kan förväntas bli vanligt att omhändertagande av utrustningen sker på båda grunderna samtidigt. Detta skulle innebära en yttersta tidsfrist på tre månader. Med hänsyn till det som Säkerhetspolisen har anfört om behovet av förlängd tid anser vi dock inte att det går att motivera en så omfattande förlängning. Vidare ser vi att utlännningens offentliga biträde kan ha behov av en möjlighet att ta del av innehållet i den elektroniska utrustningen under förberedelserna för handläggningen hos Migrationsverket. För att säkerställa att det finns en sådan möjlighet skulle man behöva utforma regler om partsinsyn. Mot bakgrund av att det inte framkommit något behov av en så lång tidsfrist som den andra utredningen föreslagit framstår det inte som motiverat.

Sammantaget anser vi att regleringen bör ändras på så sätt att den yttersta tidsfristen bestäms till fyra dygn.

Det behöver inte införas en rätt till domstolsprövning

Genom att omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning endast får ske i samband med tvångsåtgärder som avses i 5 kap. 3 § LSU garanteras att åtgärden endast kan vidtas när förutsättningarna för t.ex. husrannsakan är uppfyllda. Detta innebär en begränsning av tillämpningsområdet. Om en kopia görs av innehållet i utrustningen, ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 §). Därigenom finns ett skydd mot att integritetskänsliga uppgifter i kopior sparas längre än vad som är nödvändigt.

De nuvarande bestämmelserna ger inte den enskilde någon möjlighet till rättslig överprövning av omhändertagandet. Som nämnts i avsnitt 3.6.2 ska var och en, vars i Europakonventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13 i konventionen). Det torde vara fråga om en sådan inskränkning i den enskildes rätt att använda sin egendom att den enskilde, med hänsyn till artikel 6.1 i Europakonventionen, som regel borde kunna få frågan om egendomens omhändertagande prövad av domstol (jfr Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, SOU 1995:47 s. 488 och Tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafiknykterhetsbrott, prop. 2003/04:159 s. 17). Ett tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning är alltså en sådan inskränkning av den enskildes rätt till egendom att åtgärden i princip bör kunna bli föremål för domstolsprövning. Vid bestämmelsens införande ansågs en rätt till domstolsprövning dock inte fylla någon praktisk funktion med tanke främst på åtgärdens kortvarighet (se prop. 2021/22:131 s. 203). Regeringen hänvisade också till att tvångsmedelsanvändningen enligt den nya lagen skulle vara underställd tillsyn av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän som har rätt att i sin tillsyn få full insyn i verksamheten. Vidare infördes en bestämmelse som innebär att Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel omfattas av Säkerhets- och integritetsnämndens tillsyn. Någon rätt till överklagande finns inte heller vid andra tillfälliga omhändertaganden av elektronisk kommunikationsutrustning. Även dessa är mycket kortvariga, varför en möjlighet till domstolsprövning har ansetts sakna praktisk betydelse (se bl.a. prop. 2015/16:68 s. 74). Det har ansetts tillräckligt

att det finns en möjlighet för den som drabbats av åtgärden att begära skadestånd av staten.

Den föreslagna förlängningen av tidsfristen är så pass kort att det inte heller i fortsättningen framstår som meningsfullt med en rätt till domstolsprövning. Det framstår inte som rimligt att kräva att det sker en domstolsprövning med större skyndsamhet än vad som gäller i fråga om beslag. Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande ska rätten så snart som möjligt efter att begäran om rättens prövning kommit in och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom fyra dagar hålla beslagsförhandling (27 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Den förlängda tidsfristen bör alltså inte föranleda att det införs regler om rätt till domstolsprövning.

Handlingar som omfattas av beslagsförbud ska inte få undersökas

Enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får vissa handlingar inte tas i beslag. En sådan handling får inte heller kopieras (27 kap. 17 a § andra stycket rättegångsbalken). Av beslagsförbudet följer att en husrannsakan inte heller får göras i syfte att man ska eftersöka handlingar som omfattas av beslagsförbud. På motsvarande sätt får en genomsökning på distans inte avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Om det vid en genomsökning på distans kommer fram sådana uppgifter ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter (28 kap. 10 c § rättegångsbalken).

I nuläget finns inte några regler motsvarande beslagsförbudet i LSU. Däremot är rättegångsbalkens regler om bl.a. genomsökning på distans tillämpliga genom hänvisning. Detta gäller dock inte i fråga om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. I betänkandet *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslås dock att handlingar i en elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertas i identifieringssyfte inte får undersökas om de omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § (se s. 413–415). Vidare föreslår vi i avsnitt 6.10.2 att en handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken inte heller ska få kopieras samt att det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling

i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. I konsekvens med dessa förslag, föreslår vi att det även vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i kartläggande syfte ska vara förbjudet att undersöka en sådan handling i den elektroniska kommunikationsutrustningen som omfattas av beslagsförbud. Förslaget innebär ett stärkt skydd för den enskilde.

Det bör förtydligas att utrustningen får användas i syfte att genomföra en genomsökning på distans

Det har nyligen införts en möjlighet att i kvalificerade säkerhetsärenden använda tvångsmedlet genomsökning på distans, som regleras i 28 kap. 10 c § rättegångsbalken. Avsikten torde ha varit att kommunikationsutrustning som påträffas vid en husrannsakan ska kunna användas för en sådan genomsökning. Saken kommenteras dock inte närmare i förarbetena. Det bör förtydligas att det är tillåtet att använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för genomsökning på distans.

6.10 Verkställighetsåtgärder i LSU

6.10.1 Utgångspunkter

För att tvångsmedelsbeslut ska vara verkningsfulla krävs ibland att särskilda åtgärder vidtas, exempelvis kopiering av handlingar eller att myndigheterna, utan att det är fråga om en husrannsakan, bereder sig tillträde till ett utrymme som annars är skyddat från intrång. Ett antal sådana s.k. verkställighetsåtgärder har nyligen setts över av lagstiftaren vilket lett till flera tillägg och ändringar i rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 juni 2022 (se prop. 2021/22:119). I samband med den nyligen införda utökningen av den preventiva tvångsmedelskatalogen gjordes även en översyn av särskilda åtgärder vid verkställighet av de preventiva tvångsmedlen (se prop. 2023/24:117 s. 136–142). Översynen ledde till införande av bestämmelser om ett reglerat förfarande för kopiering av handlingar som påträffas vid postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker med stöd av preventivlagen. Samtidigt gjordes vissa ändringar i LSU:s bestämmelser om kopiering av handlingar. Det finns

dock anledning att mer samlat överväga om kopieringsregleringen i LSU bör utökas eller ändras i något avseende. Överväganden om detta finns i avsnitt 6.10.2.

Översynen av verkställighetsåtgärder i preventivlagen resulterade även i nya bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av elektronisk utrustning, kroppsvisitation och biometrisk autentisering. Bestämmelserna, som motsvarar bestämmelser om verkställighetsåtgärder i rättegångsbalken, går i korthet ut på följande.

- Om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som är närvarande vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman eller en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta utrustningen. (9 f §.)
- Om den som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid tvångsmedelsanvändningen ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att verkställigheten annars försvåras. Någon annan än den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman eller tulltjänsteman. Rättegångsbalkens regler ska tillämpas i fråga om verkställigheten av en kroppsvisitation. (9 e §.)
- Om det finns anledning att anta att någon kan öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman eller tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman eller tulltjänsteman få genomföra autentiseringen. (9 g §.)

Bestämmelser om skyldighet att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning vid genomsökning på distans och möjlighet att göra kroppsvisitation för att möjliggöra omhändertagandet finns i 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, som genom hänvisning är tillämplig när åtgärden görs med stöd av LSU. Första styckets bestämmelse om omhändertagande av utrustningen torde kunna tillämpas

vid åtgärder enligt LSU. Bestämmelsen i andra stycket om kroppsvisitation förutsätter dock att det är fråga om en förundersökning om brott för vilket det är föreskrivet fängelse. Det bör övervägas om det därför behövs en bestämmelse i LSU om kroppsvisitation vid genomsökning på distans. I samband med dessa överväganden bör det även övervägas om det, i likhet med preventivlagen, bör finnas bestämmelser om kroppsvisitation i syfte att underlätta en husrannsakan eller undersökning på annat ställe. Våra överväganden om kroppsvisitation finns i avsnitt 6.10.4.

Samma sak gäller i fråga om biometrisk autentisering. Bestämmelsen om denna verkställighetsåtgärd finns i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken. 5 kap. 3 § LSU, där husrannsakan, genomsökning på distans och – enligt vårt förslag – undersökning på annat ställe, finns hänvisar dock endast till 28 kap. rättegångsbalken. Det är därför inte uppenbart att rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering i samband med dessa tvångsmedel är tillämplig. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 6.10.3. Där överväger vi även om det bör införas bestämmelser om biometrisk autentisering i samband med omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 5 kap. 4 § LSU.

6.10.2 Utökade regler om kopiering

Förslag: Om en handling påträffas vid postkontroll eller undersökning på annat ställe ska handlingen få kopieras om det krävs för ett sådant ändamål som kan läggas till grund för ett beslut om tvångsmedlet. Samma regler ska gälla i fråga om sådana kopior som beträffande kopior som framställts vid husrannsakan eller genomsökning på distans.

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

En handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken ska inte heller få kopieras. Det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet.

Skälen för förslagen

Möjligheten att kopiera handlingar vid undersökning på annat ställe och postkontroll bör regleras i lag

I samband med att elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas tillfälligt enligt LSU får innehållet i utrustningen kopieras. Kopiering får dock bara ske om det krävs för ett sådant ändamål som tvångsmedel enligt LSU får användas för, dvs. för att klarlägga utlänningsens kopplingar till en terroristgrupp respektive terroristbrottslighet, eller andra allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet (5 kap. 4 § andra stycket och 3 § första stycket LSU). När LSU infördes ansågs det av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att förutsättningarna för att kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen framgick av lag (se prop. 2021/22:131 s. 152). Genom ändringar som trädde i kraft den 1 september 2024 gäller kopieringsbestämmelserna även i fråga om handlingar som påträffas vid en husrannsakan eller genomsökning på distans (se prop. 2023/24:117). Samtidigt infördes i preventivlagen en reglering om kopiering av handlingar som skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet och som påträffas vid en sådan postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker med stöd av preventivlagen. De nya bestämmelserna i preventivlagen bygger i stor utsträckning på rättegångsbalkens förfarande för kopiering av handlingar.

Vi föreslår i avsnitt 6.7.2 att tvångsmedelskatalogen i LSU ska utvidgas till att omfatta även undersökning på annat ställe. Vid en sådan undersökning kan det påträffas handlingar som man behöver kopiera. Samma skäl som tidigare anförts för att reglera kopieringsförfarandet i rättegångsbalken, preventivlagen och LSU gör sig gällande även beträffande den kopiering som kan ske i samband med en undersökning på annat ställe enligt LSU. Reglerna bör därför gälla även för undersökning på annat ställe.

Ett behov av att kopiera handlingar kan i vissa fall uppstå även vid postkontroll enligt LSU. Det kan till exempel bero på att brevet är skrivet på ett språk som granskaren inte behärskar. Det kan också behövas särskild expertis för att avgöra vilken innebörd och betydelse som vissa handlingar har. I sådana fall kan frågan om kopiering av innehållet aktualiseras, för att försändelsen ska kunna återlämnas till befordringsföretaget för vidare befordran (se prop. 2021/22:131). I propositionen till nuvarande LSU finns inga överväganden i frågan

om kopieringsförfarandet vid postkontroll bör regleras på motsvarande sätt som kopiering av innehållet i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning. Frågan diskuterades däremot i det bakomliggande betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (se SOU 2020:16 s. 432 och 435). Vid den tidpunkten förelåg endast Beslagsutredningens förslag till reglering av kopiering (Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100). Dessa förslag gick ut på att kopiering skulle vara ett eget tvångsmedel, vilket inte är den lösning som lagstiftaren senare valde i rättegångsbalken. Utredningen menade att en sådan reglering som Beslagsutredningen föreslog inte skulle innebära någon förbättring från integritetssynpunkt men däremot medföra onödigt merarbete för Säkerhetspolisen. Att Säkerhetspolisen kopierar en försändelse i syfte att den ska kunna vidarebefordras så snabbt som möjligt ansågs gagna både utlännings- och eventuella andra adressater. Om det skulle visa sig att försändelsen inte är av intresse ansåg utredningen att kopian bör förstöras så snart den hunnits granskas. Det ansågs viktigt att från integritetssynpunkt att sådana kopior kan förstöras omgående, utan något särskilt beslut eller någon särskild dokumentation. Utredningen anförde att om kopian skulle behövas för t.ex. en brottsutredning så får den i stället hanteras enligt de regler som gäller i förundersökning.

Frågan om kopiering vid postkontroll enligt LSU bör regleras övervägdes inte i samband med att man utvidgade kopieringsbestämmelserna till att omfatta handlingar som påträffas vid husrannsakan eller genomsökning på distans enligt lagen. I det betänkande som låg till grund för förslagen konstateras dock att regleringen om kopiering i LSU är mindre omfattande än vad som föreslogs i fråga om preventivlagen, men att någon mer omfattande översyn av regleringen inte omfattades av utredningens uppdrag (se Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2, SOU 2023:60 s. 504). Med hänsyn till att frågan numera reglerats i preventivlagen och till att övervägandena i 2020 års betänkande tar sikte på en annan sorts kopieringsreglering än den som sedermera infördes anser vi att det finns skäl att ta upp frågan på nytt.

Vi anser att samma skäl som tidigare anförts för att reglera kopieringsförfarandet vid postkontroll i preventivlagen och vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, husrannsakan och genomsökning på distans i LSU gör sig gällande även beträff-

fande den kopiering som kan ske i samband med postkontroll enligt LSU. Reglerna bör därför gälla även för sådan postkontroll. Detta innebär att kopiering bör vara tillåten under samma förutsättningar som kopiering i övriga fall.

Regleringen innebär vidare att de kopior som har gjorts ska förstöras när de inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 § LSU). Den bestämmelsen tillgodoser enskildas intressen av att kopior från tvångsmedelsanvändning enligt lagen inte bevaras i onödan. Motsvarande regel bör införas i 5 kap. 21 § som handlar om granskning av försändelser som omfattas av ett tillstånd till postkontroll.

Det förfarande för kopiering av handlingar som föreskrivs i LSU bör gälla även för undersökning på annat ställe och postkontroll.

Det bör införas regler om vem som får besluta om kopiering

I en förundersökning är det den som med laga rätt verkställer ett beslut, en husrannsakan eller en genomsökning på distans som får fatta beslut om att en handling ska kopieras (27 kap. 17 b § rättegångsbalken). En sådan ordning har bedömts lämplig eftersom kopieringen endast ses som en åtgärd för att verkställa ett beslut om tvångsmedelsanvändning (se prop. 2021/22:119 s. 118). Motsvarande ordning har införts i preventivlagen. Det innebär att det är den som enligt den lagen har rätt att verkställa en husrannsakan, en undersökning på annat ställe eller en genomsökning på distans, eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll, som får besluta om att en handling ska kopieras. Någon motsvarighet till dessa regler finns inte i LSU. Frågan berörs inte uttryckligen i förarbetena (se dock uttalandena i SOU 2023:60 s. 504 om att kopieringsregleringen i LSU är mindre omfattande än övrig reglering). Vi anser dock att de skäl som anförts för att införa sådana regler i annan lagstiftning gör sig gällande även i LSU. Bestämmelser om vem som är behörig att besluta om kopiering bör därför införas. Dessa bör ha samma innehåll som motsvarande regler enligt preventivlagen. Med andra ord bör det föreskrivas att den som har rätt att verkställa ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöka, öppna eller granska en försändelse som omfattas av ett tillstånd till postkontroll får besluta

att en handling ska kopieras. Vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning bör beslutet om kopiering få fattas av den som får fatta ett beslut om omhändertagande.

Det bör vara förbjudet att kopiera handlingar i vissa fall

Kopieringsreglerna i rättegångsbalken innehåller ett särskilt förbud mot att kopiera vissa handlingar. Förbudet innebär att handlingar som inte får tas i beslag inte heller får kopieras (27 kap. 17 a § andra stycket rättegångsbalken). Beslagsförbudet är tänkt att skydda viss slags privilegierad information, t.ex. korrespondens mellan en advokat och hans eller hennes klient. Kopieringsförbudet har ansetts nödvändigt för att reglerna om beslagsförbud ska få fullt genomslag (se prop. 2021/22:119 s. 116). Vid införandet av kopieringsregler i preventivlagen ansåg regeringen att dessa intressen gör sig gällande även när handlingar behöver kopieras vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 138). Motsvarande bestämmelser infördes därför i preventivlagen. I samma lagstiftningsärendet lades genomsökning av distans till i LSU:s tvångsmedelskatalog. Vid detta tvångsmedel slår reglerna om beslags- och kopieringsförbud igenom på det sättet att genomsökningen inte får avse uppgifter som enligt 27 kap. 2 § hindrar beslag (28 kap. 10 c § rättegångsbalken). Om det kommer fram sådana uppgifter ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den delen. Vidare framgår det av 27 kap. 17 a § att en handling som påträffas vid en genomsökning på distans inte får kopieras om den omfattas av beslagsförbud. Det är vidare värt att notera att rättegångsbalkens bestämmelser i 27 kap. 22 och 22 a §§ gäller även vid användning av hemliga tvångsmedel enligt LSU. Bestämmelserna innebär bl.a. att det inte är tillåtet att avlyssna kommunikation där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som sägs eller kommer fram. De innebär även att vissa platser – däribland medieredaktioner och advokatkontor – inte får bli föremål för hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning.

Det framstår mot denna bakgrund som otillfredsställande och inte helt konsekvent att kopieringsförbudsreglerna inte gäller i fråga om kopiering av handlingar som sker vid en husrannsakan eller vid kopiering av innehållet i en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU. Behovet av skydd för viss privilegierad

information är enligt vår mening detsamma i kvalificerade säkerhetsärenden som i andra fall. Det som nu sagts gäller även kopiering i samband med undersökning på annat ställe. Det bör därför föreskrivas att en handling som inte får tas i beslag enligt beslagsförbudet i rättegångsbalken inte ska få kopieras.

Granskning, bevarande och förstörande av kopior

Genom att kopiera handlingar kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till material som i integritetshänseende liknar det som myndigheterna får del av genom att använda hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen. Materialet omfattas av särskilda regler för granskning, bevarande och förstörande (5 kap. 21 och 22 §§ LSU). Samma typ av integritetsintressen gör sig gällande när myndigheterna hanterar kopior av handlingar som tagits vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som vid hanteringen av annat material från tvångsmedel enligt LSU. I förarbetena till de nya kopieringsreglerna i preventivlagen bedömde regeringen att kopiorna därför borde omfattas av ett integritetsskydd som är likvärdigt det som gäller för annat material som hämtats in med stöd av preventivlagen (se prop. 2023/24:117 s. 138).

Det framgår av 6 kap. 10 § LSU att beslut enligt lagen ska vara skriftliga. Av det följer att kopieringsbeslutet ska vara skriftligt. Något särskilt krav på att dokumentera beslut om kopiering behöver därför inte införas i LSU (jfr prop. 2021/22:119 s. 97 och 118).

I 5 kap. 22 § LSU finns en bestämmelse om förstöring av kopior. Vi bedömer att bestämmelsen är ändamålsenlig och tillräcklig förutom när det gäller kopior som omfattas av beslagsförbudet. Rättegångsbalken och numera även preventivlagen innehåller en särskild bestämmelse om att en kopia av en handling som omfattas av beslagsförbudet ska förstöras omedelbart (27 kap. 17 d § rättegångsbalken och 14 § andra stycket preventivlagen). Motsvarande reglering bör införas i LSU.

6.10.3 Åtgärder för biometrisk autentisering

Förslag: Rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering under en förundersökning ska göras tillämplig i fråga om husrannsakan och genomsökning på distans enligt LSU.

Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits för undersökning, ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen medverka till detta, om undersökningen av kommunikationsutrustningen annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman vid Säkerhetspolisen få genomföra autentiseringen.

Skälen för förslagen

Biometrisk autentisering

Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (se prop. 2021/22:119 s. 173). I en förundersökning får biometrisk autentisering användas om det finns anledning att anta att någon på så sätt kan öppna ett avläsningsbart informationssystem och en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller genomsökning på distans annars försvåras. Personen är skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till åtgärden och om han eller hon vägrar, får en polisman genomföra autentiseringen (27 kap. 17 f § rättegångsbalken). Sedan den 1 september 2024 finns motsvarande möjlighet att vidta åtgärder för biometrisk autentisering vid tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen. Vid införandet anförde regeringen att det på samma sätt som i en förundersökning kan finnas behov av att i samband med en husrannsakan eller genomsökning på distans som görs i preventivt syfte kan finnas behov av att undersöka avläsningsbara informationssystem som påträffas i samband med verkställigheten. Regeringen anförde att biometrisk autentisering är ett effektivt sätt att skaffa sig tillgång till innehållet i sådan elektronisk kommunikationsutrustning (se prop. 2023/24:117 s. 142).

Biometrisk autentisering bör vara möjligt vid husrannsakan eller genomsökning på distans

Som anförts i 6.10.1 står det inte klart att biometrisk autentisering kan användas för att underlätta en husrannsakan eller genomsökning på distans enligt LSU. De verkställighetsåtgärder som regleras i 28 kap. rättegångsbalken är dock tillgängliga. Redan detta gör att regleringen framstår som något inkonsekvent. Vidare anser vi att samma skäl gör sig gällande vid husrannsakan och genomsökning på distans enligt LSU som när åtgärderna vidtas i en förundersökning eller i preventivt syfte. Rättegångsbalkens bestämmelse om biometrisk autentisering bör därför vara tillämplig. Detta kan åstadkommas genom en hänvisning i 5 kap. 3 § LSU till bestämmelsen i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken.

Biometrisk autentisering bör vara möjligt vid tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

När det gäller biometrisk autentisering i syfte att underlätta en genomsökning av kommunikationsutrustning som omhändertagits enligt 5 kap. 4 § LSU kan följande anföras.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att det har blivit allt vanligare att elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel mobiltelefoner, innehåller biometriska spärrar. En biometrisk spärr används som ett alternativ eller komplement till traditionella lösenordsspärrar och kan endast öppnas med hjälp av biometrisk autentisering. Syftet med tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU är att utrustningen ska kunna sökas igenom. Som utvecklats i avsnitt 6.9 kan informationen i utrustningen vara av stor betydelse när det gäller att förebygga och förhindra terrorbrott och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. En möjlighet att komma förbi biometriska spärrar kan vara en förutsättning för att informationen ska bli tillgänglig för Säkerhetspolisen. Detta talar starkt för att verkställighetsåtgärden biometrisk autentisering ska vara tillgänglig även vid omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU.

En möjlighet till att tvinga fram biometrisk autentisering kan innebära ett kroppsligt ingrepp för enskilda. Enligt 2 kap. 6 § första meningen regeringsformen är var och en gentemot det allmänna

skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen). Ett sådant ändamål är skyddet för nationell säkerhet. Den lag där tvångsåtgärder tillåts ska vara tydlig och förutsebar och måste ha ett legitimt syfte. Ingreppet måste dessutom vägas mot behovet av åtgärden och vara proportionerligt. Ju allvarligare ingrepp desto starkare bör behovet vara.

Behovet av en möjlighet att bryta biometriska spärrar med hjälp av biometrisk autentisering är enligt vår bedömning lika stort i samband med undersökning av en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning som vid husrannsakan eller genomsökning på distans. De intressen som lagstiftningen om kvalificerade säkerhetsärenden skyddar väger mycket tungt. Avsaknaden av en möjlighet att kunna öppna biometriska spärrar innebär en risk för att undersökningen av omhändertagen kommunikationsutrustning inte kan verkställas på ett effektivt sätt. Förekomsten av biometriska spärrar kan försvåra eller till och med förhindra undersökningen. Så är fallet om det inte är möjligt att öppna ett informationssystem med hjälp av tekniska hjälpmedel, till exempel sådana som kringgår eller bryter spärrar, eller om användningen av tekniska hjälpmedel är alltför resurskrävande eller leder till en sådan tidsutdräkt att ändamålet med åtgärden går förlorat. Detta kan få en betydande negativ inverkan på Säkerhetspolisens möjligheter förhindra terrordåd och allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Det är därför angeläget att det finns tillvägagångssätt som Säkerhetspolisen kan använda sig av för att öppna dessa spärrar.

Sammantaget anser vi att nyttan och behovet av att kunna använda biometrisk autentisering för att förebygga och förhindra terrordåd och allvarliga brott mot Sveriges säkerhet överväger det förhållandevis begränsade ingrepp som åtgärden kan innebära för enskilda. Vidare bedöms det proportionerligt med en möjlighet att använda biometrisk autentisering. En möjlighet att låsa upp biometriska spärrar genom biometrisk autentisering bör därför införas.

Enligt rättegångsbalkens och preventivlagens regler gäller skyldigheten att medverka till biometrisk autentisering och den korresponderade möjligheten för en polisman att genomföra autentiseringen, om det finns anledning att anta att personen i fråga har möjlighet att öppna det avläsningsbara informationssystemet genom bio-

metrisk autentisering. Skyldigheten gäller alltså inte bara den brottsmisstänkta personen utan även andra som det finns anledning anta kan öppna informationssystemet. Enligt 5 kap. 3 § LSU får endast utläningen själv utsättas för en husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Vidare får omhändertagande av kommunikationsutrustning endast ske vid sådana åtgärder. Detta hindrar inte att man vid framför allt en husrannsakan hittar en kommunikationsutrustning som tillhör eller påstås tillhöra någon annan. Enligt bestämmelsens ordalydelse får även sådan elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas, förutsatt att det är proportionerligt (5 kap. 4 § och 1 kap. 8 § LSU). I praktiken kan det vara mer sällan det är motiverat att omhänderta sådan utrustning men man kan tänka sig sådana situationer, främst när det påträffas utrustning som inte säkert kan knytas till en viss innehavare. Enbart en invändning från utläningen om att en kommunikationsutrustning inte tillhör honom eller henne är inte alltid tillräcklig för att man ska kunna vara säker på att så är fallet. Det kan vara nödvändigt att få tillgång till innehållet i utrustningen för att kunna klarlägga hur det förhåller sig med den saken.

Med hänsyn till de skyddsintressen som lagstiftningen har, och till de allvarliga konsekvenser som kan bli följden av att Säkerhetspolisen inte får kännedom om exempelvis planerade terrordåd, anser vi nödvändigt att biometrisk autentisering kan användas för öppna biometriska spärrar även i den situationen att det påstås att utrustningen tillhör någon annan. Kretsen som ska omfattas av skyldigheten att medverka till biometrisk autentisering bör därför inte vara snävare än möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Som alltid måste dock krävas att åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet. Proportionalitetsprincipen ska beaktas självant av den som genomför autentiseringen och innebär att autentiseringen i fråga om till exempel art, styrka och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Vidare följer det av behovs- och ändamålsprinciperna att åtgärden endast får användas för de syften som slås fast i lagstiftningen och om det finns ett påtagligt behov av den och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel.

I likhet med vad som gäller enligt rättegångsbalken och preventivlagen bör regleringen vara teknikneutral. I annat fall finns det en risk för att den snabbt blir föråldrad och svår att tillämpa (jfr prop. 2021/

22:119 s. 148). En annan sak är att vissa metoder, t.ex. röstigenkänning, kräver frivilligt medverkande av den det rör.

Inget hindrar att tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning görs från någon som inte fyllt 18 år, i de sällsynta fall lagen tillämpas mot en sådan person. Dock måste, som alltid, särskilda överväganden göras vid proportionalitetsbedömningen med hänsyn till att den som utsätts är ett barn. Samma sak bör gälla i fråga om biometrisk autentisering.

Bestämmelserna om biometrisk autentisering i LSU bör så långt som möjligt byggas upp på samma sätt som regleringen i rättegångsbalken och preventivlagen. Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna en elektronisk kommunikationsutrustning som tillfälligt omhändertagits, bör han eller hon alltså vara skyldig att medverka till detta på tillsägelse av en polisman vid Säkerhetspolisen. Om personen vägrar medverka bör en polisman vid Säkerhetspolisen kunna genomföra åtgärden. Vi kan inte se något behov av någon särskild regel om våldsanvändning vid åtgärden. Polislagens bestämmelser om en polisman befogenheter omfattar nämligen polismän vid Säkerhetspolisen. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 polislagen är därför tillämplig.

6.10.4 Utökade möjligheter till kroppsvisitation

Förslag: Om utlänningen närvarar vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker i kartläggande syfte, ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att åtgärden annars försvåras. Någon annan än utlänningen som närvarar vid åtgärden ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman vid Säkerhetspolisen. I fråga om verkställigheten ska i övrigt 28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Skälen för förslaget

I propositionen Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott gjordes bedömningen att det finns ett behov av kroppsvisitation för att kunna verkställa en beslutad husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som utförs i preventivt syfte (se prop. 2023/24:117 s. 140 och 141). Därför infördes en möjlighet att kroppsvisitera den som är närvarande vid en preventiv husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans, om det kan antas att åtgärden annars försvåras (9 e § preventivlagen). Någon annan än den som åtgärden riktas mot får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta åtgärden annars försvåras. Bestämmelsen som infördes handlar bl.a. om att man ska kunna undersöka även den egendom som någon av de personer som är närvarande vid åtgärden har med sig. I propositionen anförs att motsatt ordning skulle innebära att egendom som eftersöks skulle kunna fredas genom att någon av de närvarande stoppar egendomen i sin väska eller en ficka. Trots att egendomen då finns i ett utrymme som omfattas av tillståndet till husrannsakan och får undersökas skulle den i så fall skyddas från undersökning. Behovet ansågs omfatta både kroppsvisitationer som utförs för att kunna verkställa ett tillfälligt omhändertagande av annan elektronisk kommunikationsutrustning, som kan användas för att försvåra en genomsökning på distans, och kroppsvisitationer som i övrigt bedöms nödvändiga för att tvångsmedelsanvändningen ska kunna verkställas. Gemensamt för de kroppsvisitationer som kan vidtas med stöd av bestämmelserna är att de syftar till att verkställa annan tvångsmedelsanvändning. Vid verkställigheten gäller rättegångsbalkens regler om verkställighet av kroppsvisitation.

Enligt LSU får kroppsvisitation vidtas i två olika situationer. För att möjliggöra verkställighet av utvisningen får kroppsvisitation göras i syfte att leta efter pass och andra identitetshandlingar eller elektronisk kommunikationsutrustning (5 kap. 27 § LSU). Bestämmelsen saknar betydelse i detta sammanhang. Utlänningen får vidare ut sättas för kroppsvisitation i de klarläggande syften anges i 5 kap. 3 § LSU. När det gäller verkställigheten är rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation tillämpliga. I övrigt kan rättegångsbalkens bestämmelse om kroppsvisitation däremot inte anses tillämpliga, eftersom ordalydelsen begränsar tillämpningen till förundersökningar

om brott av en viss svårhetsgrad (jfr 28 kap. 10 f § andra stycket och 11 § första och andra stycket rättegångsbalken). Detta innebär bl.a. att kroppsvisitation inte bedöms kunna ske i syfte att man ska kunna omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att försvåra en genomsökning på distans (jfr 28 kap. 10 f § första stycket). Det finns inte heller någon bestämmelse om kroppsvisitation i de andra syften som bestämmelsen i 9 e § preventivlagen handlar om. Säkerhetspolisen har anført att behovet av en sådan möjlighet är detsamma som när tvångsmedlen används i preventivt syfte. Vi instämmer i denna bedömning. Det skulle möjligen kunna hävdas att kroppsvisitation av utlänningen i de nu angivna situationerna kan ske redan med stöd av 5 kap. 3 §, eftersom åtgärden har samma syfte som den pågående husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans. Det är dock inte uppenbart att det förhåller sig så. Eftersom det är fråga om tvångsmedel som innebär ett ingrepp i den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet, bör regleringen vara tydlig och otvetydig. Vidare kan 5 kap. 3 § enbart åberopas för åtgärder som riktas mot utlänningen själv, medan kroppsvisitation enligt 9 e § preventivlagen kan riktas även mot andra personer som är närvarande. Vi anser att det finns behov även av en sådan möjlighet, eftersom det annars är möjligt för t.ex. en närstående att på sin person gömma undan föremål som Säkerhetspolisen letar efter.

Övervägande skäl talar enligt vår mening för att en bestämmelse som motsvarar 9 e § preventivlagen bör införas. Bestämmelsen bör vara tillämplig när husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans sker med stöd av 5 kap. 3 § LSU. När kroppsvisitationen görs på utlänningen bör det krävas att det kan antas att åtgärden annars försvåras. Det kan t.ex. handla om att en utlänning som närvarar vid en husrannsakan placerar föremål som ska undersökas i sina kläder eller i en väska som han eller hon håller i. Ett annat exempel är att en utlänning som närvarar vid en genomsökning på distans har tillgång till elektronisk kommunikationsutrustning som kan användas för att försvåra verkställigheten av genomsökningen och denna utrustning därför ska omhändertas enligt 28 kap. 10 f § första stycket rättegångsbalken. Ett sådant försvårande kan exempelvis bestå i att personen använder en telefon för att ändra eller radera handlingar som lagras i ett informationssystem som den verkställande myndigheten samtidigt genomsöker med hjälp

av annan utrustning. Försvårandet kan också bestå i att personen använder telefonen för att ändra lösenord och därmed förhindrar myndigheternas åtkomst till materialet (jfr prop. 2023/24:117 s. 191).

I likhet med vad som gäller enligt preventivlagen bör högre krav ställas för att någon annan som är närvarande vid åtgärden ska få utsättas för kroppsvisitation. Det bör då krävas att det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden annars försvåras. Detta krav innebär att kroppsvisitation av någon annan än utlänningen får göras endast i undantagsfall (jfr prop. 2023/24:117 s. 191).

Eftersom det är fråga om en åtgärd där beslutet behöver kunna fattas under verkställigheten bör beslutet få fattas av en polisman vid Säkerhetspolisen.

Rättegångsbalken innehåller regler om hur en kroppsvisitation får verkställas. Reglerna innebär bl.a. att verkställigheten av en kroppsvisitation i vissa fall ska ske inomhus i ett avskilt rum och att den som ska utsättas för en kroppsvisitation får hållas kvar för detta ändamål under en viss tid (28 kap. 13 § andra och tredje styckena och 13 a § första och tredje styckena rättegångsbalken). Bestämmelsen ska tillämpas när en kroppsvisitation beslutas med stöd av 5 kap. 3 § LSU. Samma intressen och behov gör sig gällande i de nu aktuella fallen. Rättegångsbalkens regler om verkställighet av kroppsvisitation bör därför tillämpas.

6.11 Användning av tvångsmedel mot underåriga

Bedömning: Bestämmelserna om tvångsmedel i LSU omfattar även barn, inklusive barn som inte har fyllt 15 år. Något ytterligare lagstöd är inte nödvändigt. Den nuvarande regleringen är proportionerlig och förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Några lagändringar bedöms inte vara nödvändiga.

Skälen för bedömningen

Frågorna

Vi har i uppdrag att analysera rättsläget när det gäller användning av hemliga tvångsmedel mot en utlänning som inte har fyllt 15 år och ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska få användas i dessa fall. Vi bedömer att det finns anledning att ta ett något bredare grepp om frågan och även överväga vad som gäller i fråga om användning av öppna tvångsmedel enligt LSU mot en utlänning som inte har fyllt 15 år. Det finns också anledning till överväganden mer generellt om tvångsmedelsanvändning mot underåriga enligt LSU och lagen om hemlig dataavläsning.

Användning av straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta i åldrarna 15–17 år

Bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel är generellt utformade men utgår från att gärningsmannen är 15 år. Det följer av att det är först då som gärningsmannen är straffmyndig och kan dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). Utgångspunkten är alltså att straffprocessuella tvångsmedel får användas mot barn i åldern 15–17 år på samma sätt som mot vuxna, om inga särregler finns. Vid användning av tvångsmedel mot barn följer det dock redan av proportionalitetsprincipen att det särskilt ska beaktas hur tvångsmedlet kan komma att drabba barnet och att särskilda hänsyn kan behöva tas. Dessutom ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid alla beslut om tvångsmedel mot underåriga. För barn som har fyllt 15 men inte 18 år och som misstänks för brott finns regler som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel huvudsakligen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL¹. Vissa särregler finns också i rättegångsbalken.

För anhållande och häktning av en misstänkt som inte fyllt 18 år krävs, utöver att övriga förutsättningar för frihetsberövandet är uppfyllda, att det finns synnerliga skäl. I 24 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs att om betryggande övervakning kan anordnas utgör det hinder

¹ I Ds 2025:4 föreslås att lagen ska ersättas av en ny lag om unga lagöverträdare. Promemorians förslag till ny lag utgör en redaktionell och språklig bearbetning utan materiella ändringar. Dock innefattar förslaget till ny lag sådana materiella ändringar som föreslagits i SOU 2024:39, SOU 2024:93 och SOU 2025:11.

mot häktning om det kan befaras att häktning skulle medföra allvarligt men på grund av den misstänktes ålder. En misstänkt som inte har fyllt 18 år får högst vara häktad i tre månader fram till dess att åtal väcks. Tiden får överskridas om det finns synnerliga skäl (23 a § LUL och 24 kap. 4 a rättegångsbalken). I betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93) föreslås att fristen i stället ska vara fem månader.

Det finns ingen särreglering om gripande som motsvarar det som gäller anhållande och häktning av straffmyndiga barn under 18 år. När det gäller behandlingen av barn i åldern 15 till 17 år som är gripna eller anhållna finns det dock vissa särskilda regler. Särskilda bestämmelser, som ändrades den 1 oktober 2025 (Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott, prop. 2024/25:175, bet. 2025/26:JuU2) finns även om kvarhållande av ett barn som är skäligen misstänkt (14 § LUL).

Det finns varken i LUL eller rättegångsbalken några särskilda regler för barn i åldrarna 15–17 år i fråga om beslag, husrannsakan, undersökning på distans, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, biometrisk autentisering eller omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Några särskilda regler beträffande personer som fyllt 15 men inte 18 år finns inte heller beträffande de hemliga tvångsmedlen i rättegångsbalken och lagen om hemlig dataavläsning.

Användning av straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta som inte har fyllt 15 år

Regleringen om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken är som nämnts inte tillämplig på barn under 15 år som misstänks för brott. Enligt 31 § LUL ska det ändå i vissa fall inledas en utredning om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott. När det är fråga om ett brott där fängelse i fem år är minimistraffet, eller det är fråga om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska åklagaren under närmare angivna förutsättningar begära prövning i domstol av om den unge har begått brottet, s.k. bevistalan (38 § LUL).

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år anges i 35 a § LUL. Av bestämmelsen, som ändrades den 1 oktober 2025, framgår att mot den som är under 15 år får endast de

tvångsmedel användas som är angivna i LUL, 23 kap. 7–9 a §§ och 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, eller en annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under 15 år.

Enligt 36 § LUL gäller följande. Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, penningbeslag, husrannsakan, åtgärder för biometrisk autentisering, genomsökning på distans och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Vid kroppsvisitation som görs enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar. Särskilda bestämmelser om kroppsbesiktning finns i 36 a–e §§.

Genom de nyss nämnda lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2025 infördes en möjlighet att i vissa fall använda hemliga tvångsmedel mot barn som är skäligen misstänkta för att före 15 års ålder ha begått ett mycket allvarligt brott. De nya bestämmelserna innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- grov utpressning,
- mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage,
- grovt övergrepp i rättssak,
- grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling,
- vissa brott enligt terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

De brott enligt terroristbrottslagen som omfattas av katalogen är deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen. Det är fråga om samma brott enligt terroristbrottslagen som anges i 27 kap. 18 a § andra stycket 18 rättegångsbalken, dvs. sådana brott mot terroristbrottslagen som kan föranleda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i en förundersökning mot en vuxen person.

Angående mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage anförs i propositionen följande (se prop. 2024/25:175 s. 53).

Säkerhetspolisen anför även att främmande makt på senare tid i allt högre grad använt sig av unga kriminella som utförare av allvarliga brott. I en sådan situation kan det i många fall tänkas att den som utför brottet saknar den avsikt som krävs för att ett brott ska rubriceras som ett terroristbrott. Det är viktigt att täcka in även de fall då det inte går att visa på något uppsåt hos barnet att begå en terroristhandling, och det finns därför ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år vid vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken som kan hota Sveriges säkerhet. En möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år bör enligt Säkerhetspolisen motsvara samma brott som gäller för respektive hemligt tvångsmedel i dag och gälla under samma förutsättningar. Det handlar dels om sabotage eller grovt sabotage, dels om mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage, om brottet innefattar sabotage.

Regeringen konstaterar att det är fråga om allvarliga brott som kan leda till förödande konsekvenser för den som drabbas av dem och för samhället i stort. Behovet av att använda hemliga tvångsmedel för att utreda sådan brottslighet är i realiteten detsamma som vid terroristbrottslighet. Regeringen delar därför Säkerhetspolisens bedömning i denna del. En sådan avgränsning framstår som väl avvägd med beaktande av motstående intressen.

Enligt de nya bestämmelserna kan även hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått vissa brott. Möjligheten är mer begränsad än möjligheten att använda övriga hemliga tvångsmedel. Tvångsmedlen får an-

vändas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år,
- människorov,
- grovt vapenbrott eller grov vapensmuggling,
- grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor eller grov smuggling av explosiv vara,
- terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fem år.

När de hemliga tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används i en förundersökning mot en person som uppnått straffbar ålder.

Även postkontroll får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått sådana brott som ger rätt att använda bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

De processuella regler och rättssäkerhetsgarantier som gäller när hemliga tvångsmedel används i en förundersökning mot en person som uppnått straffbar ålder gäller även när sådana tvångsmedel används i en utredning mot ett barn under 15 år som misstänks för brott.

Bestämmelserna om hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år är tidsbegränsade att gälla i fem år.

Användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet

När det gäller frågan att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som inte misstänks för brott konstaterar regeringen i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott (se prop. 2024/25:175 s. 73) att lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) endast reglerar vad som gäller när barn och unga misstänks för brott. Regeringen konstaterar vidare att något hinder inte finns mot att använda tvångsmedel mot ett barn under 15 år som inte kan misstänkas för brott om tvångsmedlet får användas mot någon annan än en misstänkt (jfr prop. 2024/25:37 s. 79). Vidare framhålls att det ligger i linje med vad som gäller vid användning av tvångsmedel mot barn under 15 år enligt t.ex. polislagen (1984:387) och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden (jfr Säkerhetszoner, prop. 2023/24:84 s. 53). Regeringen anför vidare följande.

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet anger varken inhämtningslagen, preventivlagen eller lagen om hemlig dataavläsning uttryckligen att tvångsmedlen får eller inte får användas mot barn under 15 år. I tidigare förarbeten finns det inte några överväganden om huruvida preventiva tvångsmedel får användas mot barn under 15 år och LUL är inte tillämplig i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93) gjordes bedömningen att det krävs uttryckligt lagstöd för att preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år. Av legalitetsprincipen och de grundläggande rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen följer att det måste finnas stöd i lag för att tvångsmedel ska få användas mot enskilda. Att det i dag inte särskilt anges i lag att bestämmelserna inte får tillämpas även på barn under 15 år bör enligt utredningen inte tolkas som att sådan användning är tillåten. Polismyndigheten ifrågasatte i sitt remissvar utredningens bedömning och framhöll att den inte är given med hänsyn till tidigare förarbetsuttalanden i närliggande frågor, t.ex. beträffande polislagens tillämpning när det gäller barn under 15 år (jfr t.ex. prop. 2023/24:84 s. 53).

Regeringen tar i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott inte direkt ställning till frågan

om användning av om användning av de preventiva tvångsmedlen mot barn under 15 år kräver ett uttryckligt lagstöd för att vara förenligt med legalitetsprincipen och bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Emellertid gör regeringen bedömningen att det, med hänsyn till att de preventiva tvångsmedlen är av så pass ingripande karaktär, i lag bör vara tydligt i vilka fall preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år (se prop. 2024/25:175 s. 73).

Mot bakgrund av de redovisade ställningstagandena infördes den 1 oktober 2025 bestämmelser om användning av preventiva tvångsmedel mot någon som inte fyllt 15 år. Bestämmelserna innebär att preventiva tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och postkontroll får användas om det finns en påtaglig risk för att någon som inte har fyllt 15 år kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage, eller
- vissa brott enligt terroristbrottslagen, nämligen terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen.

Vid sådan brottslig verksamhet, som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, får tvångsmedlen också få användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan verksamhet och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

De angivna preventiva tvångsmedlen får därutöver, inom Polismyndighetens ansvarsområde, användas om det finns en påtaglig risk

för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar följande brott och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten:

- mord, människorov eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- synnerligen grovt narkotikabrott,
- grovt eller synnerligen grovt vapenbrott,
- synnerligen grov narkotikasmuggling, grov eller synnerligen grov vapensmuggling, grov eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
- grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas om det finns en påtaglig risk för att någon som inte har fyllt 15 år kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- grov mordbrand eller grov allmänfarlig ödeläggelse, om brottet innefattar sabotage, eller
- terroristbrott.

Vid sådan brottslig verksamhet får tvångsmedlen också användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan verksamhet och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

De angivna preventiva tvångsmedlen får därutöver användas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar följande brott och det kan befaras att någon som inte har fyllt 15 år som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten:

- mord eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- synnerligen grovt narkotikabrott,
- synnerligen grovt vapenbrott,

- synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grov vapen-smuggling, synnerligen grov smuggling av explosiv vara, eller
- synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

När de preventiva tvångsmedlen används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används mot en person som uppnått straffbar ålder.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter i inhämtningslagsfallen får enligt nya bestämmelser användas mot någon som inte har fyllt 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
- sabotage eller grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage, eller
- vissa brott enligt terroristbrottslagen.

När inhämtning används mot den som är under 15 år gäller de kvalifikationskrav och övriga krav som gäller när motsvarande tvångsmedel används mot en person som uppnått straffbar ålder.

Tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år enligt polislagen

Det finns särskilda bestämmelser om kroppsvisitation i polislagen (1984:387). Regleringen särbehandlar inte barn under 15 år. Enligt 19 § första stycket polislagen får kroppsvisitation företas mot någon som berövas friheten eller avlägsnas och det antingen av säkerhetsskäl är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand (s.k. skyddsvisitation) eller för att fastställa identiteten på den mot vilken ingripandet görs. Det är alltså inte en åtgärd som syftar till brottsutredning. Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 får göras för att söka efter farliga föremål för att förebygga våldsbrott. Det krävs inte att något brott har begåtts. Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen får göras för att söka efter föremål som kan användas för skadegörelse. Enligt 23 § andra stycket polislagen

får vidare en polisman, om det föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter farliga föremål.

Även vissa andra tvångsmedel får vidtas med stöd av polislagen. Barn under 15 år kan, med undantag för förvar av omhändertagna personer, bli föremål för dessa tvångsmedel (se bl.a. 17 § polislagen).

Kroppsvisitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden

En utlänning som vistas i Sverige är enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Av samma paragraf framgår att Kustbevakningen får biträda Polismyndigheten vid sådana kontroller. När kontrollerna görs i ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman enligt 5 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden under vissa förutsättningar kroppsvisitera en utlänning. Det gäller om utlänningen vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige och det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Kroppsvisitation får göras i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna. Med gränsnära områden avses bl.a. flygplatser och järnvägsstationer som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik.

En polisman får även i ett gränsnära område kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut ur landet (8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Kroppsvisitation får göras bara i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Kroppsvisitation får även göras utanför ett gränsnära område om en person lämnar ett sådant område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts och en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området (9 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

Kroppsvisitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får tillämpas mot barn. Det motiveras i förarbetena av att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll gör sig gällande även avseende barn (se Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden, prop. 2022/23:109 s. 24). Vidare anges att ett ökat antal unga uppehåller sig i landet utan att ansöka om uppehållstillstånd, lever utanför samhället och löper stor risk att utnyttjas eller dras in i kriminalitet. För att barnen ska kunna skyddas behöver de enligt förarbetena identifieras i ett så tidigt skede som möjligt.

Användning i förundersökning av tvångsmedel mot barn som inte misstänks för brott

I huvudsak gäller samma regler för barn, dvs. personer som inte har fyllt 18 år, som inte är misstänkta för brott som för vuxna. Tvångsmedel som får användas oberoende av misstanke får alltså även användas mot barn. För barn under 15 år som inte är misstänkta för brott finns det emellertid vissa särregler. Det gäller t.ex. kvarstannande för förhör och tagande av salivprov för dna-analys. Barnets ålder ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen och barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska beaktas vid alla tvångsmedelsbeslut som rör barn.

Några föreskrifter om användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte är brottsmisstänkta finns inte.

Den nuvarande regleringen ger lagstöd för användning av tvångsmedel mot barn

Som konstateras i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott handlar de särskilda bestämmelserna i LUL enbart om tvångsmedel mot barn som är misstänkta för brott (se prop. 2024/25:175 s. 73). LUL är alltså inte tillämplig i fråga om personer som omfattas av utvisning enligt LSU. Att reglerna om brottsmisstänkta barn är särskilt restriktiva i fråga om barn under 15 år hänger bl.a. samman med att dessa barn inte är straffmyndiga och att lagföring därför inte kan bli aktuell. Något hinder finns inte mot att använda tvångsmedel mot ett barn under 15 år som inte kan misstänkas för brott om tvångsmedlet får användas mot någon annan

än en misstänkt (prop. 2024/25:37 s. 79). När det gäller tvångsmedel mot barn som inte misstänkta för brott, t.ex. målsäganden eller vittnen, har det i allmänhet inte ansetts nödvändigt att särskilt ange att tvångsmedlet får användas mot personer under en viss ålder, förutsatt att tvångsmedlet över huvud taget får användas mot annan än den misstänkte. Till exempel får beslag och husrannsakan utan särskilt lagstöd göras hos barn under 15 år som inte är misstänkta för brott, förutsatt att de allmänna förutsättningarna för tvångsmedlet är uppfyllda (se t.ex. Om utredning av brott av barn under 15 år, prop. 1983/84:187 s. 28). Som framgått tidigare får även tvångsmedel enligt bl.a. polislagen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden användas mot underåriga utan att det föreskrivits uttryckligen. I fall då det ansetts motiverat med särskilda inskränkningar i fråga om barn har detta angetts särskilt. Lagstiftaren har alltså, med undantag för barn som är misstänkta för brott och preventiva tvångsmedel valt metoden att föreskriva generellt om tvångsmedlet och i motiverade fall införa specialregler för barn generellt eller för barn under 15 år. I propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott framhålls tvångsmedlens ingripande karaktär som skäl för behovet av en reglering i lag.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om ansvar för brott gäller det inte någon nedre åldersgräns för utvisning enligt LSU. Vid införandet av LSU antog regeringen att barn i mycket få fall skulle bli föremål för åtgärder enligt lagen, men att det inte kunde uteslutas att detta kan inträffa (se prop. 2021/22:131 s. 192). Någon särskild bestämmelse som anger att tvångsmedel enligt lagen får användas mot underåriga personer eller mot barn under 15 år finns inte och inte heller någon bestämmelse som uttryckligen begränsar möjligheten till tvångsmedelsanvändning. Särskilda bestämmelser kopplade till ålder finns däremot när det gäller förvar, uppsikt och rätt till offentligt biträde. Bestämmelserna handlar då om barn generellt, dvs. utlänningar som inte har fyllt 18 år. I författningskommentarerna till bestämmelserna om tvångsmedel anges att tillämparen, inom ramen för proportionalitetsbedömningen enligt 1 kap. 8 §, vid åtgärder som rör barn i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa (se prop. 2021/22:131 s. 262, 264–265, 267–273, 275–277 och 279).

Av det sagda framgår att LSU omfattar utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot, oavsett deras ålder, och att särskilda bestämmelser i fråga om barn har införts i den omfattning det bedömts

nödvändigt. Lagen har alltså utformats för att kunna tillämpas även på barn, i de få fall man förväntat sig att detta skulle kunna bli aktuellt. Några bestämmelser som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel mot underåriga har inte införts och det kan inte av förarbetena utläsas att det funnits någon sådan avsikt. Tvärtom finns uttalanden om att barnets bästa ska beaktas vid åtgärder som rör barn. Med hänsyn till det sagda gör vi bedömningen att tvångsmedelsbestämmelserna i LSU redan i den nuvarande utformningen omfattar barn, inklusive barn under 15 år. Användning av tvångsmedel mot barn som omfattas av LSU har alltså, enligt vår uppfattning, i och för sig ett tillräckligt tydligt lagstöd av nuvarande reglering. Detta gäller även i fråga om hemliga tvångsmedel.

Regleringen är proportionerlig och i övrigt förenlig med enskildas fri- och rättigheter

En annan fråga är om regleringen bör begränsas i förhållande till barn eller till barn under 15 år. Regeringen har i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn under 15 år begår brott gjort bedömningen att det, med hänsyn till att de preventiva tvångsmedlen är av så pass ingripande karaktär, i lag bör vara tydligt i vilka fall preventiva tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år. Förslagen som lämnas innebär att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel mot barn under 15 år ska vara mer begränsad än vad som gäller i fråga om vuxna och straffmyndiga barn. Tillämpningsområdet har utformats med utgångspunkt i det konstaterade reella behovet av hemliga och preventiva tvångsmedel och med den särskilda återhållsamhet som enligt regeringen bör iakttas när det gäller att använda tvångsmedel mot barn (se bl.a. prop. 2024/25:175 s. 52).

Förslagen innebär inga begränsningar i fråga om användning av tvångsmedel mot barn som är straffmyndiga. Någon anledning att införa sådana begränsningar i LSU har inte framkommit. Som alltid ska dock ålder alltid beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid alla åtgärder enligt lagen och vid beslut om tvångsmedel.

När det gäller barn under 15 år kan vissa skäl anföras för att möjligheten att använda tvångsmedel bör begränsas. Ett sådant skäl är den särskilda återhållsamhet som ska gälla i fråga om tvångsmedel mot barn, och som kommit till uttryck genom särskilda och mer restrikt-

tiva bestämmelser om barn under 15 år i LUL och regleringen om preventiva tvångsmedel. Det kan vidare vid första anblicken framstå som svårbegripligt om ett visst tvångsmedel kan användas mot en utlänning inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen, men att samma tvångsmedel inte får användas om brottsmisstankarna når en punkt där preventivlagen kan tillämpas för att förhindra brottet eller det inletts en förundersökning om det.

Mot det sagda kan man anföra att tvångsmedelsanvändningen enligt LSU inte har ett brottsutredande syfte utan är en del av kontrollen av den lilla grupp utlännings som utgör ett så allvarligt hot mot vårt land att LSU är tillämplig beträffande dem. Till skillnad från preventivlagen handlar det inte om en mer konkret risk för en viss typ av brottslighet som ska förhindras, utan om bestämmelser av mer förebyggande karaktär (jfr prop. 2021/22:131 s. 149). Redan därför är det inte givet att förutsättningarna måste korrespondera, och det gör de inte i dagsläget. För att flertalet tvångsmedel ska kunna användas med stöd av preventivlagen vid risk för brott enligt terroristbrottslagen krävs nämligen att det är fråga om antingen terroristbrott enligt 4 § eller om grova brott i övriga fall. För hemlig rumsavlyssning och motsvarande hemlig dataavläsning kan enbart risk för terroristbrott läggas till grund för tillämpning av tvångsmedlen. Inom ramen för den särskilda utlänningskontrollen enligt LSU finns inte någon motsvarande begränsning till vissa brott enligt terroristbrottslagen. Även om saken inte uttryckligen kommenteras i förarbetena när det gäller tvångsmedlen, måste skillnaden förstås som en avspeglning av tillämpningsområdet för terrorismgrunden i LSU, som inte differentierar mellan olika brott enligt terroristbrottslagen.

De nyligen införda bestämmelserna innebär att tvångsmedel i preventivt syfte får användas mot personer under 15 år vid risk för samma brott enligt terroristbrottslagen som vad som enligt preventivlagen gäller i fråga om straffmyndiga personer. Det har alltså inte i förhållande till terroristbrottslagen ställts högre krav i fråga om brottets allvar för att tvångsmedlen ska kunna få användas mot någon som inte har fyllt 15 år. Frågan är om man trots det bör begränsa möjligheten att använda tvångsmedel mot barn under 15 år vid tillämpning av LSU. I första hand kan man då tänka sig att motsvarande begränsningar skulle göras som i fråga om preventiva tvångsmedel. Vi anser dock inte att någon sådan begränsning bör införas. Som regeringen framhöll i propositionen Hemliga och preventiva tvångsmedel när barn

under 15 år begår brott (s. 86) är terroristbrott brott av särskilt allvarlig karaktär eftersom de leder till stor otrygghet i samhället och det är därför av särskild vikt att den typen av brott effektivt kan förhindras. Säkerhetspolisen har till utredningen uppgett att det finns behov av att kunna använda tvångsmedel enligt LSU mot barn inom ramen för myndighetens arbete med kontraterrorism. Det finns ett samhällshot från minderåriga som självradikaliseras inom våldsbejakande extremism eller rekryteras online. Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn under 15 år kommunicerar med ideologiskt övertygade personer, tar del av instruktioner och manualer om vapen eller sprängmedelstillverkning och uttrycker hat mot samhället eller grupper. Vidare har Säkerhetspolisen sett exempel på barn som i chattar på sociala medier uttryckt att de vill begå terrordåd. Säkerhetspolisen ser också att unga kriminella anlitas av främmande makt för att utföra allvarliga dåd i Sverige.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde kan preventiva tvångsmedel även användas för att förhindra vissa brott som kan hota Sveriges säkerhet. Det handlar om bl.a. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person samt företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning. Det handlar även om bl.a. sabotage eller grovt sabotage samt vissa andra brott, om brottet innefattar sabotage.

Enligt de nyligen införda bestämmelserna om barn under 15 år gäller en mer begränsad brottskatalog för användning av preventiva tvångsmedel. När det gäller preventiva tvångsmedel förutom hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter omfattas, utöver vissa brott enligt terroristbrottslagen, brottslig verksamhet som innefattar sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken som innefattar sabotage. Som skäl anges i förarbetena i huvudsak att främmande makt på senare tid i allt högre grad använt sig av unga kriminella som utförare av allvarliga brott. Det bedömdes viktigt att täcka in även

de fall då det inte går att visa på något uppsåt hos barnet att begå en terroristhandling, och ansågs därför finnas ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år vid vissa allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken som kan hota Sveriges säkerhet. (Prop. 2024/25:175 s. 86.)

Motsvarande skäl kan anföras när det gäller tvångsmedelsanvändning enligt LSU och 9 § lagen om hemlig dataavläsning. Barn under 15 år kan ytterst sällan förväntas ägna sig åt t.ex. spioneri eller krigsanstiftan. I praktiken torde därför tillämpningsområdet vara litet för tvångsmedel kopplat till risk för sådan brottslighet avseende denna personkategori. Detta kan tala för att man begränsar möjligheten att använda tvångsmedel mot personer under 15 år när det gäller risk för brott som rör Sveriges säkerhet. Samtidigt är det av yttersta vikt att Säkerhetspolisen kan utöva en effektiv kontroll över den lilla grupp utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta gäller inte minst i förhållande till personer som inte har fyllt 18 år, eftersom möjligheterna till förvar är mer begränsade beträffande dem. Det gäller även om förslagen i kapitel 5 genomförs. Om ett barn under 15 år utvisas på grund av risk för Sveriges säkerhet finns det således ett starkt behov av en möjlighet till effektiv kontroll, om barnet är på fri fot. Även barn som inte har nått straffbarhetsåldern kan ha ett högt säkerhetstänkande. Tvångsmedel enligt LSU kan ge Säkerhetspolisen tillgång till uppgifter som myndigheten inte kan hämta in genom konventionella utredningsmetoder, t.ex. spaning eller registersökningar. Att konsekvenserna för barn särskilt ska beaktas vid tillståndsgivningen följer redan av nuvarande reglering.

Vid en samlad bedömning anser vi att det finns ett behov av en möjlighet att använda tvångsmedel, inklusive hemliga tvångsmedel, mot underåriga som omfattas av LSU, att tvångsmedlen kan medföra stor nytta i den särskilda utlänningskontrollen och att integritetsintrånget uppvägs av den nytta som tvångsmedlen medför. Den nuvarande regleringen bedöms därför vara proportionerlig och förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Några lagändringar bedöms inte nödvändiga.

6.12 Regleringen tidsbegränsas inte

Bedömning: Den föreslagna regleringen om utökade förutsättningar för användning av tvångsmedel och utvidgning av tvångsmedelskatalogen bör inte göras tidsbegränsad.

Skälen för bedömningen

Vi föreslår att förutsättningarna för användning av kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden ska utökas (se avsnitt 6.6). I avsnitt 6.7 föreslår vi även att fler tvångsmedel ska få användas i sådana ärenden. Det handlar om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och undersökning på annat ställe. Vidare föreslås att ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter under vissa förhållanden ska kunna knytas till utlänningen i stället för en viss plats (se avsnitt 6.8.1). Vi föreslår även en förlängd tidsfrist för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, en utökad reglering om kopiering och en reglering om biometrisk autentisering (avsnitt 6.9, 6.10.2 och 6.10.3). Förslagen förväntas på ett beaktansvärt sätt förbättra möjligheterna att utöva en effektiv kontroll över utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot. Samtidigt innebär förslagen att riskerna för enskildas personliga integritet ökar.

Av integritetsskäl har flera lagar och bestämmelser som rör hemliga tvångsmedel inledningsvis begränsats i tiden för att sedan utvärderas. Exempelvis tidsbegränsades lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning till att gälla i fem år efter införandet (se prop. 2019/20:64 s. 99–101). Även lagstiftningen om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning tidsbegränsades vid införandet liksom det utvidgade tillämpningsområdet för preventivlagen som trädde i kraft den 1 oktober 2023. Samma sak gjordes vid de ändringar i preventivlagen som trädde i kraft den 1 september 2024 och de ändringar i fråga om hemliga och preventiva tvångsmedel mot barn som inte nått straffmyndig ålder som trädde i kraft den 1 oktober 2025.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om man av integritetsskäl bör tidsbegränsa även den reglering som vi nu föreslår. Vår bedömning är dock att regleringen inte bör göras tidsbegränsad. Ett viktigt

skäl för detta är att det handlar om så få ärenden att det även om giltighetstiden görs relativt lång inte kommer att vara möjligt att göra någon meningsfull utvärdering av bestämmelserna. En sådan utvärdering försvåras också av graden av sekretess i ärendena och förekomsten av bl.a. utländsk underrättelseinformation som inte får delas med någon. Det bör också beaktas att parlamentarisk kontroll utövas av tillämpningen genom den årliga skrivelsen till riksdagen. Vidare kommer ändringarna i preventivlagen, som i flera avseenden ligger nära de förslag vi lägger fram, att utvärderas. Man måste utgå ifrån att riksdag och regering beaktar utfallet av denna utvärdering även i förhållande till LSU och behovet av ändringar i den lagen. Vår sammantagna bedömning är alltså att den reglering vi föreslår i detta kapitel inte till någon del ska göras tidsbegränsad.

7 Mer effektiva regler om uppsikt och anmälningsskyldighet

7.1 Uppdraget

Som ett mindre ingripande alternativ till förvar finns regler om uppsikt. Ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen är förbjuden att lämna ett visst område (vistelseområde), skyldig att på vissa tider anmäla sig till Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) eller skyldig att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar (4 kap. 1 och 2 §§ LSU). Det handlar alltså om att på olika sätt inskränka utlänningens rörelsefrihet. I viss annan lagstiftning ges en möjlighet att kontrollera begränsningar i enskildas rörelsefrihet med hjälp av elektronisk övervakning, ofta kallat fotboja. Någon sådan möjlighet finns inte vid ett beslut om uppsikt enligt LSU.

Vi har i uppdrag att överväga möjligheten till elektronisk övervakning vid ett beslut om uppsikt enligt LSU. Möjligheten till elektronisk övervakning av utlänningar som utgör säkerhetshot har utretts tidigare (Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter, SOU 2020:16). Utredningens slutsats då var att den begränsade nytta som elektronisk övervakning skulle kunna ge inte väger upp de övriga nackdelar och det betydande integritetsintrång som det skulle innebära för utlänningen att ständigt vara övervakad elektroniskt. Utredningens bedömning tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt. Enligt kommittédirektiven finns det nu skäl att överväga frågan om elektronisk övervakning på nytt när det gäller utlänningar som har fått ett beslut om utvisning med stöd av LSU.

Vi har därför i uppdrag överväga om elektronisk övervakning vid ett beslut om uppsikt utgör ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så bedöms vara fallet, ta ställning till hur en sådan ord-

ning kan utformas, och lämna nödvändiga författningsförslag. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Förslagen i kapitel 6 om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden vilar på tanken att tvångsmedlet anmälningsskyldighet från kontrollsynpunkt i allt väsentligt är att jämföra med kontrollåtgärden uppsikt. Det är med denna utgångspunkt vi i avsnitt 6.6.3 gör bedömningen att förutsättningarna för ett beslut om att ålägga utlänningsanmälningsskyldighet tillsammans med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde inte behöver ändras så länge uppsikt är tillgänglig som kontrollåtgärd. Emellertid kan man konstatera att uppsikt och anmälningsskyldighet skiljer sig åt i vissa avseenden. Det bör övervägas om dessa skillnader är befogade.

En skillnad är att det vid anmälningsskyldighet men inte uppsikt går att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning avseende kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter i syfte att lokalisera en utlänningsanmälningsskyldigheten, inklusive ett förbud att lämna vistelseområdet som kopplats till anmälningsskyldigheten. Frågan, som behandlas i avsnitt 7.7, är om de angivna tvångsmedlen bör kunna användas även vid uppsikt.

Om man inför en möjlighet att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning med fotboja uppstår en ytterligare skillnad. Det bör enligt vår mening övervägas om en sådan skillnad är motiverad. Övervägandena om elektronisk övervakning, som finns i avsnitt 7.8, omfattar därför inte enbart uppsikt utan också anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet enligt 5 kap. LSU.

En tredje skillnad är att misshandelsakt av tvångsmedlet anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde som kopplats till anmälningsskyldighet men inte misshandelsakt av villkoren i ett beslut om uppsikt är förenat med en straffsanktion. Överväganden rörande frågan om även överträdelser av villkoren i ett uppsiktsbeslut bör vara straffsanktionerade finns i avsnitt 7.5.

7.2 Bestämmelserna om uppsikt

Som ett mindre ingripande alternativ till förvar kan en utlänningsanmälningsskyldighet ställas under uppsikt enligt bestämmelser i 4 kap. LSU. För att ett beslut om uppsikt ska kunna fattas beträffande utlänningsanmälningsskyldigheten

krävs att förutsättningarna för förvar är uppfyllda (1 §). Som framgår i kapitel 5 innebär det att förutsättningarna delvis skiljer sig åt beroende på om utlänningen har fyllt 18 år eller inte. Uppsikt kan till exempel bli aktuellt när det inte längre är möjligt att hålla en utlänning i förvar därför att den tillåtna tiden för förvarstagande har gått ut eller för att det inte längre bedöms vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar. Uppsikt kan dock även aktualiseras tidigare än så, när det exempelvis inte finns ett behov av att hålla utlänningen frihetsberövad. Som utvecklas i avsnitt 6.6.1 anses det dock i normalfallet nödvändigt med förvar så länge detta är tillåtet. Liksom i frågor om förvar ska en proportionalitetsbedömning göras. Inom proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första rummet beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen). (Se Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden, prop. 2021/22:131 s. 255.)

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll kunde ett beslut om uppsikt innefatta anmälningsplikt och skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Vid införandet av LSU gavs uppsikt en vidare innebörd genom att det även blev möjligt att i uppsiktsbeslutet förbjuda utlänningen att lämna ett visst område (vistelseområdet). Det ansågs vara ett verkkningsfullt sätt att kontrollera var utlänningen befinner sig. Åtgärden skulle enligt regeringen vara mindre ingripande för utlänningen än att ta honom eller henne i förvar men mer effektiv än att enbart föreskriva att utlänningen ska anmäla sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. (Se prop. 2021/22:131 s. 133.) Det ska framgå av beslutet om uppsikt vilka förbud och skyldigheter som uppsikten innebär (2 kap. 6 §). Förbudet och skyldigheterna enligt paragrafen får, men behöver inte, förenas.

I 4 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om vem som får fatta beslut om uppsikt. Enligt 5 § får Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar interimistiskt besluta att en utlänning ska ställas under uppsikt redan innan myndigheten ansökt om utvisning. Liksom andra interimistiska beslut enligt LSU ska beslutet underställas Migrationsverkets prövning.

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upp-

hör beslutet att gälla. (8 §.) Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta om undantag från och om tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt (9 §). Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt (10 §). Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet (11 §).

Muntlig handläggning vid uppsikt genomförs av den myndighet som beslutar om uppsikt. När ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt ska det hållas en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan förhandling saknar betydelse. (12 §.) I ett ärende om uppsikt som handläggs av regeringen får det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om en muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen. Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. (13 §.)

Ett beslut om uppsikt upphör när utlänningen lämnar Sverige (14 §).

7.3 Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet

Anmälningsskyldighet kan förekomma även som ett tvångsmedel enligt bestämmelser i 5 kap. LSU. Om utlänningen åläggs anmälningsskyldighet får utlänningen samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde (5 kap. 2 §). Med undantag för möjligheten att ålägga utlänningen att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar kan alltså samma åligganden beslutas enligt tvångsmedelsbestämmelserna som enligt ett beslut om uppsikt. Syftet med åtgärderna skiljer sig dock delvis åt, vilket kommer till uttryck i att det gäller andra förutsättningar för beslutet. Uppsikt har samma syfte som förvar, dvs. att möjliggöra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt

LSU. Därför är ett beslut om uppsikt, liksom förvar, möjligt endast så länge regeringen inte har beslutat att inhibera utvisningsbeslutet eller beslutat om tillfälligt uppehållstillstånd. När ett sådant beslut fattats är förvar eller uppsikt inte längre möjliga. Då inträder dock i stället möjligheten att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet, med eller utan förbud att lämna vistelseområdet (5 kap. 1 och 2 §§ LSU). Ett beslut om anmälningsskyldighet kan också meddelas om utlänningen har utvisats eller avvisats enligt utlänningslagen (2005:716, UtL) och detta beslut inte kan verkställas. Det kan då till exempel handla om att utlänningen utvisats på grund av brott eller ska avvisas för att han eller hon saknar rätt att vistas i landet. Även i dessa fall krävs att ärendet nått den punkt då beslutet kunnat verkställas, om det inte funnits verkställighetshinder.

Bestämmelserna i 5 kap. LSU om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde syftar till att göra det möjligt att utöva kontroll över sådana utlännningar som omfattas av ett beslut om avlägsnande från landet, men där verkställighet inte kan ske. Det handlar om att kontrollera att utlänningen finns tillgänglig på en utpekad plats men också bl.a. om att hindra en utlänning från att delta i möten med personer på orter i andra delar av landet (se prop. 2021/22:131). Till skillnad från vad som gäller för uppsikt ställs det inte något krav på att åtgärden behövs på grund av risk för att utlänningen hindrar verkställighet, utövar brottslighet eller har oklar identitet (jfr 3 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 1 §). Detta avspeglar att anmälningsskyldighet syftar till kontroll av utlännningar som inte kan utvisas medan uppsikt syftar till att möjliggöra verkställighet av utvisningen.

Som anges i avsnitt 7.1 finns vidare skillnader i fråga om de åtgärder och konsekvenser som är möjliga vid överträdelse av en anmälningsskyldighet som följer av ett beslut om uppsikt och anmälningsskyldighet som ett självständigt tvångsmedel.

En närmare redogörelse för bestämmelserna om anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet finns i avsnitt 6.3.2.

7.4 Skyddet för rörelsefriheten och den personliga integriteten

Rätten att röra sig fritt skyddas av bl.a. bestämmelser i regeringsformen och artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Elektronisk övervakning utgör i sig inte någon inskränkning av rörelsefriheten, utan används för att förstärka sådana inskränkningar genom att förbättra möjligheterna till kontroll av att den enskilde följer de restriktioner som han eller hon är ålagd (se t.ex. Ungdomsövervakning, prop. 2019/20:118, s. 75). Sedd för sig är elektronisk övervakning ett ingrepp i den enskildes rätt till personlig integritet, eftersom det är fråga om en övervakning av att personen befinner sig på en viss plats eller inom ett visst område, eller att personen inte befinner sig på någon viss plats eller inom ett visst område. Rättigheterna har dock ett starkt samband och samspelar, bl.a. på det sättet att en inskränkning av rörelsefriheten kan ses som mer ingripande om den förenas med elektronisk övervakning. En redogörelse för bestämmelserna till skydd för rörelsefriheten och den personliga integriteten finns i avsnitt 3.6.

7.5 Reglerna om uppsikt och anmälningsskyldighet bör som utgångspunkt korrespondera

Bedömningar: Regleringen om uppsikt och anmälningsskyldighet bör korrespondera med varandra, om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning.

Överträdelse av villkoren i ett uppsiktsbeslut bör inte heller i framtiden vara kriminaliserade.

Skälen för bedömningarna

En grundläggande utgångspunkt för våra överväganden i detta betänkande är att det under hela tiden från det att ett ärende om utvisning enligt LSU aktualiseras till dess att utvisningsbeslutet har verkställts ska finnas tillräckligt effektiva möjligheter att utöva kontroll över utlänningen. Det handlar både om att utlänningen inte ska kunna undandra sig verkställighet och att han eller hon inte ska kunna ägna

sig åt brottslig eller annan säkerhetshotande verksamhet. Utlänningen hålls vanligen i förvar under hela denna tid. Det kan dock finnas vissa fall där personen är på fri fot. Om förslagen i kapitel 5 genomförs kommer det, beträffande vuxna, i praktiken främst att handla om fall där förvar bedömts som oproportionerligt eller fall där det föreligger verkställighetshinder. Om det i de angivna fallen är möjligt med uppsikt eller om det i stället behöver fattas ett beslut om anmälningsskyldighet behöver inte ha något samband med vilken flykt- eller säkerhetsrisk som utlänningen utgör utan hänger i praktiken främst samman med om det föreligger verkställighetshinder eller inte. Behovet av effektiv kontroll är därför detsamma. Regleringen bör därför vara utformad på ett sådant sätt att uppsikt och anmälningsskyldighet från kontrollsynpunkt framstår som likvärdiga. Detta innebär att reglerna bör korrespondera med varandra, om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning.

*Överträdelser av villkor i ett uppsiktsbeslut
bör inte vara kriminaliserade*

En utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet som beslutats enligt 5 kap. 8, 9 eller 16 § LSU döms till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter (8 kap. 3 § LSU). Straffbestämmelsen träffar även den som enligt samma bestämmelser är förbjuden att lämna ett vistelseområde och som överträder ett sådant förbud. När anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde ingår som ett villkor i ett uppsiktsbeslut är överträdelser av villkoren där-
emot inte straffsanktionerade. I stället är tanken att förvar ska kunna aktualiseras vid överträdelser. Denna grundläggande systematik bör enligt vår mening inte rubbas. Överträdelser av villkoren i ett beslut om uppsikt bör alltså inte heller i framtiden kriminaliseras. I stället bör frågan om förvar aktualiseras.

7.6 Överträdelser av anmälningsskyldighet som grund för förvar

Bedömningar: Överträdelser av anmälningsskyldighet som ett villkor i ett uppsiktsbeslut kan redan enligt gällande bestämmelser leda till att utlänningen tas i förvar, om det är proportionerligt. Någon ytterligare reglering om det är inte nödvändig. Anmälningsskyldighet som självständigt tvångsmedel kan användas endast när förvar inte är möjligt eftersom det finns hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslutet. En överträdelse får i det fallet därför inte leda till ett beslut om förvar. Överträdelser av anmälningsskyldighet bör med hänsyn till det sagda inte göras till en självständig förvarsgrund. Det gäller både i fallet att anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt och att den följer av ett tvångsmedelsbeslut.

För det fall att överträdelser av anmälningsskyldighet trots utredningens bedömning görs till en självständig förvarsgrund, bör regleringen begränsas till sådan anmälningsskyldighet som följer av ett beslut om uppsikt. Regleringen bör i så fall utformas på det sättet att allvarliga överträdelser av sådan anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett vistelseområde som ingår i ett uppsiktsbeslut utgör en självständig grund för förvar.

Skälen för bedömningarna

Nuvarande ordning

Som framgått tidigare kan anmälningsskyldighet förekomma som ett villkor i ett beslut om uppsikt. Ett sådant beslut kan fattas redan innan Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU och fram till dess att utvisningsbeslutet verkställts, så länge det finns rättsliga förutsättningar för förvar. (4 kap. 1 och 5 §§ LSU.)

Om det vid regeringens beslut om utvisning visar sig föreligga verkställighetshinder och utvisningen därför inte kommer att kunna verkställas under överskådlig tid saknas det förutsättningar för förvar (se prop. 2021/22:131 s. 102). I en sådan situation fattar regeringen ett beslut om inhibition av utvisningsbeslutet eller, undantagsvis, om tillfälligt uppehållstillstånd och utlänningen försätts på fri

fot. Det finns då inte heller rättsliga förutsättningar för ett beslut om uppsikt. Om utlänningen utvisats enligt LSU är det först i denna situation som anmälningsskyldighet kan beslutas enligt 5 kap. 1 § första stycket LSU. Förslagen i kapitel 6 om utökade möjligheter att använda tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden ändrar inte detta förhållande. Följaktligen kan anmälningsskyldighet i dessa fall i princip inte bli aktuellt om förvar enligt LSU är möjligt.

Tvångsmedel enligt LSU kan tillämpas även i fall där utlänningen är utvisad eller avvisad enligt utlänningslagen men hade kunnat utvisas enligt LSU (5 kap. 1 § andra stycket LSU). I ett sådant fall krävs det att avlägsnandebeslutet inte kunnat verkställas men däremot inte nödvändigtvis ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd. I de nu angivna fallen är LSU:s regler om förvar eller uppsikt inte tillämpliga. I stället gäller utlänningslagens regler om förvar och uppsikt. 2023 års förvarsutredning har i sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) lämnat förslag till flera ändringar av dessa bestämmelser. Vidare finns i promemorian Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23) förslag som bl.a. innebär att vissa utvisningsbeslut ska kunna inhiberas och att man då ska kunna besluta om anmälningsskyldighet och områdesbegränsningar.

Anmälningsskyldighet bör inte göras till självständig förvarsgrund

I de situationer då utlänningen är ålagd anmälningsskyldighet enligt tvångsmedelsbestämmelserna i 5 kap. LSU finns det i princip ingen möjlighet att ta utlänningen i förvar för att han eller hon missköter anmälningsskyldigheten. Orsaken till detta är inte avsaknaden av en självständig förvarsgrund som träffar dessa fall, utan att förvar endast är tillåtet när det finns förutsättningar för en framtida verkställighet. Det gör det inte vid användning av tvångsmedlet anmälningsskyldighet för personer som utvisats enligt LSU, eftersom detta tvångsmedel endast förekommer när det saknas förutsättningar för förvar. Vi lämnar i kapitel 5 inte några förslag som ändrar denna grundläggande förutsättning för förvar. En anledning till det är att ett sådant förslag skulle vara oförenligt med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, som gäller som svensk lag. Enligt fast praxis om artikel 5 i konventionen är det nämligen inte tillåtet att frihetsberöva

någon i syfte att personen ska avlägsnas från landet när det står klart att förutsättningarna för ett avlägsnande saknas (se bl.a. Europadomstolens domar den 24 april 2012 i Mathloom mot Grekland, nr 48883/07, den 8 januari 2010 i Mikolenko mot Estland, nr 10664/05 och den 19 februari 2009 i A m.fl mot Förenade Konungariket, nr 3455/05). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vidare åligger det oss enligt kommittédirektiven att säkerställa att våra förslag är förenliga med de krav som ställs upp enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Att lägga fram förslag som innebär att förvar kan ske även när regeringen beslutat om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd är därför inte lämpligt.

Av det sagda följer att en ordning där brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet utgör en självständig grund för förvar endast kan komma i fråga om man ändrar förutsättningarna för åläggande av anmälningsskyldighet på så sätt att detta tvångsmedel kan användas även i fall då det inte föreligger verkställighetshinder. En sådan ändring skulle inte leda till att fler utlännningar kan tas i förvar, eftersom förekomsten av verkställighetshinder likväl utgör hinder för förvar. Vidare finns det inte några andra sakliga skäl för en sådan ändring, vilket vi utvecklar ingående i avsnitt 6.6.3. Orsaken till detta är att det i dessa fall i stället är möjligt att besluta om förvar eller uppsikt. Som framgått har uppsikt i allt väsentligt samma innehåll som ett beslut om anmälningsskyldighet. De skillnader som i dag finns försvinner i huvudsak genom våra förslag i detta kapitel. En sådan utvidgning skulle vidare innebära en överlappning mellan tillämpningsområdena för anmälningsskyldighet och uppsikt. Eftersom innehållet i de två åtgärderna är i stort sett identiskt är detta inte lämpligt.

Ett annat alternativ är att man avskaffar uppsikt som kontrollåtgärd och ersätter det med tvångsmedlet anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet skulle i så fall få ersätta uppsikt som alternativ till förvar, och dessutom kunna användas för att utöva kontroll över utlännningar som omfattas av ett utvisningsbeslut som inte kan verkställas. En ordning av det nu sagda slaget skulle inte i praktiken leda till några utökade möjligheter att ta utlännningar i förvar och medför inte heller några andra fördelar såvitt vi kan bedöma. Den skulle därmed förutsätta omfattande ändringar i LSU och få till följd att sys-

tematiken i LSU utan saklig grund kommer att skilja sig från utlänningslagens. Något uppdrag att avskaffa uppsikt som kontrollåtgärd har vi dessutom inte. Tvärtom har vi i uppdrag att överväga skärpningar av uppsiktsinstitutet genom en möjlighet att använda elektronisk övervakning. Med hänsyn till det sagda kan vi inte förorda att uppsikt avskaffas.

Sammantaget kan vi inte se att några sakliga eller systematiska skäl talar för en ordning där brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet görs till en självständig förvarsgrund och ytterst starka skäl som talar emot en sådan ordning. Brott mot anmälningsskyldigheten kan redan i dag leda till en straffsanktion.

I fallet att anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt enligt LSU förhåller det sig redan så att överträdelser kan innebära att utlännings i stället tas i förvar. Överträdelsen kan nämligen komma att tas till intäkt för bedömningen att uppsikt inte är en tillräcklig kontrollåtgärd för att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Förslagen i kapitel 5 om utökade möjligheter till förvar förväntas leda till att detta blir möjligt i än fler fall än i dag. Något behov av att utpeka brott mot denna form av anmälningsskyldighet som en självständig förvarsgrund har inte framkommit. Vår bedömning är därför att inte heller en sådan reglering bör införas.

Förslag till tänkbar ordning vid en annan bedömning

Vi har i uppdrag att oavsett vår bedömning i frågan föreslå en ordning med brott mot anmälningsskyldighet som särskild förvarsgrund. Våra överväganden redovisas i det följande.

När anmälningsskyldigheten följer av ett beslut om uppsikt framstår det som möjligt att ange överträdelser av denna anmälningsskyldighet som en grund för förvar. Samma sak gäller i fråga om överträdelser av förbud mot att lämna ett vistelseområde inom ramen för ett uppsiktsbeslut. Det bör dock framhållas att en bestämmelse där nu nämnda överträdelser görs till en självständig förvarsgrund inte ändrar det förhållandet att förvar endast är förenligt med artikel 5 i Europakonventionen om förvaret är ett led i processen att avlägsna utlännings från landet. Vidare krävs enligt såväl Europakonventionen som 1 kap. 8 § LSU att åtgärden är proportionerlig. Att slentrianmässigt ta utlännings i förvar för enstaka, bagatellartade överträdelser

av anmälningsskyldighet inom ramen för uppsikt bör därför inte kunna komma i fråga. Detta gäller alldeles särskilt när utlänningen är ett barn. För frihetsberövande av barn krävs nämligen enligt Europadomstolens praxis att frihetsberövande måste vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (se Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, nr 11593/12, punkten 120). Enligt uppgift är flertalet överträdelse av ålagd anmälningsskyldighet av mer eller mindre bagatellartat slag. Det handlar ofta t.ex. om att utlänningen missat bussen och därför anmäler sig någon stund för sent. Om utlänningen på ett allvarligt sätt åsidosätter villkoren i uppsikten bör förvar regelmässigt kunna bli aktuellt redan med nuvarande reglering. En bestämmelse om brott mot anmälningsskyldigheten som självständig förvarsgrund kan därför inte förväntas innebära att fler utlännningar tas i förvar.

Med dessa reservationer anser vi att det skulle vara möjligt att i 3 kap. 1 § LSU lägga till åsidosättande av anmälningsskyldigheten i ett uppsiktsbeslut som en självständig förvarsgrund. Man bör i så fall även inkludera situationen att utlänningen bryter mot förbud att lämna ett vistelseområde. För att markera att inte enstaka bagatellartade överträdelse ska kunna leda till förvar bör det krävas att utlänningen allvarligt överträtt de angivna villkoren i uppsiktsbeslutet. Bestämmelsen skulle kunna utformas enligt följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

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

1. kan antas att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas,¹ eller

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

Utlänningen får dock tas i förvar endast om

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

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

¹ Bestämmelsen har här den lydelse som föreslås i avsnitt 5.7.1.

2. utlänningens identitet är oklar.

2. utlänningens identitet är oklar, *eller*

3. *utlänningen allvarligt har åsidosatt anmälningsskyldighet eller förbud mot att lämna ett vistelseområde enligt 4 kap. 1 §.*

Genom förslag till en tänkbar lösning bedömer vi att vi har uppfyllt uppdraget att oavsett bedömning i sak föreslå en ordning som innebär att brott mot anmälningsskyldighet görs till en självständig förvarsgrund. Som framgått tidigare kan vi dock inte förorda att det genomförs. Ett förslag om att göra brott mot tvångsmedlet anmälningsskyldighet till en självständig förvarsgrund skulle inte tillföra något även om man skulle utvidga tillämpningsområdet så att tvångsmedlet kan användas parallellt med uppsikt. I stället skulle man enbart åstadkomma en dubbelreglering.

7.7 Vissa hemliga tvångsmedel bör kunna användas för att lokalisera utlänningar som är ställda under uppsikt

Förslag: Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter ska få användas för att lokalisera utlänningar som inte har fullgjort villkor i ett uppsiktsbeslut om anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde.

I lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska tillhandahållares skyldighet att lämna ut uppgifter om abonnemang till Säkerhetspolisen utvidgas så att den omfattar även anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde som följer av ett beslut om uppsikt.

Skälen för förslagen

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning fick tidigare inte användas enbart i syfte att eftersöka personer. Vid införandet av LSU anförde regeringen att det är fråga om

utlänningar som utgör en allvarlig säkerhetsrisk och att det därför är viktigt att Säkerhetspolisen så snabbt som möjligt kan lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. I lagen infördes därför en möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en sådan utlänning. I det innefattas även att utlänningen utan tillstånd har lämnat det vistelseområde som anmälningsskyldigheten kan innebära. Både historiska uppgifter och lokalisering i realtid får användas för det nu angivna ändamålet. Skälet till att historiska uppgifter får användas är att de kan vara viktiga för att få fram var utlänningen brukar befinna sig och för att kartlägga hans eller hennes rörelsemönster. (Se prop. 2021/22:131 s. 155.) Från början omfattade bestämmelsen endast uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2024 utvidgades regleringen till att omfatta även uppgifter om meddelanden som överförs eller har överförts och s.k. masttömning, dvs. uppgift om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst område (se Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden prop. 2023/24:108). Samtidigt infördes en möjlighet att använda hemlig dataavläsning avseende kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter.

Bestämmelserna om en möjlighet att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera en utlänning som inte sköter sin anmälningsskyldighet omfattar endast anmälningsskyldighet enligt 5 kap. LSU, och alltså inte sådan anmälningsskyldighet som kan följa av uppsikt (se prop. 2021/22:131 s. 266). För att uppsikt ska vara ett trovärdigt och effektivt alternativ till förvar är det nödvändigt att de rörelseinskränkningar som utlänningen åläggs inom ramen för uppsiktsbeslutet effektivt kan kontrolleras och att utlänningen snabbt kan lokaliseras, om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter. Vår bedömning är att de skäl som lagts till grund för införandet av en möjlighet att använda vissa hemliga tvångsmedel för att lokalisera personer som missköter sin anmälningsskyldighet gör sig gällande även vid uppsikt. Detta gäller oavsett om uppsikten pågår innan regeringen slutligt prövat ärendet eller därefter i avvaktan på verkställighet av utvisningsbeslutet. Som utvecklas i kapitel 6 är det viktigt att även före den slutliga prövningen kunna utöva en effektiv kontroll av den lilla grupp utlänningar som lagen tillämpas på. Vi föreslår därför där att tvångsmedel i kartläggande syfte ska få användas i kombination

med uppsikt och redan innan det att regeringen slutligt prövat utvisningsfrågan eller utlänningslämnat in en nöjdförklaring.

Sammantaget bedömer vi att starka skäl talar för att även den anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde som kan beslutas inom ramen för uppsikt bör kunna kontrolleras med hjälp av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter.

Förslaget innebär att något fler personer komma att utsättas för det integritetsintrång som respektive tvångsmedel innebär. Ingreppet kan dock inte anses mer långtgående än nödvändigt. Förslaget bedöms därför proportionerligt och i övrigt förenligt med det skydd för enskildas rättigheter som följer av bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Bestämmelserna om granskning och förstöring och om överskottsinformation är tillämpliga (5 kap. 20 och 23 §§ LSU och 30 § lagen om hemlig dataavläsning).

Abonnemangsuppgifter

Förslaget föranleder ändringar i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK. I 9 kap. 33 § LEK regleras skyldighet för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst att på begäran lämna ut vissa uppgifter som omfattas av tystnadsplikt till olika myndigheter. Enligt första stycket första punkten l) ska uppgift om abonnemang lämnas till Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en utlänningslämnat sin anmälningsskyldighet enligt LSU. Med att utlänningslämnat sin anmälningsskyldighet avses att han eller hon har missat ett eller flera tillfällen eller att utlänningslämnat någon eller några gånger har lämnat sitt vistelseområde (se prop. 2021/22:131 s. 266). I samband med att denna skyldighet infördes anfördes att det i arbetet med att lokalisera en eftersökt person kan vara användbart för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att veta om den eftersökte har någon kommunikationsutrustning som skulle kunna spåras. Det konstaterades att tillgången till abonnemangsuppgifter då kan vara en förutsättning för

att myndigheterna över huvud taget ska kunna få fram uppgifter om vilket eller vilka telefonnummer som är aktuella att titta närmare på (se prop. 2023/24:108 s. 70). Det som anfördes gör sig gällande även i fråga om uppsikt. Bestämmelsen bör därför utvidgas så att den omfattar även anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde som följer av ett beslut om uppsikt. Några nya risker för den personliga integriteten bedöms inte uppkomma. Utvidgningen, som innebär att fler personer kan komma att bli föremål för åtgärden bedöms, bedöms som proportionerlig ställd mot de skäl som ligger till grund för åtgärden.

7.8 Elektronisk övervakning av förbud att lämna ett vistelseområde

7.8.1 Nuvarande användning av elektronisk övervakning

Det finns i dagsläget ett antal lagar där inskränkningar i enskildas rörelsefrihet kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Uttrycket ”med elektroniska hjälpmedel” är teknikneutralt och gör det möjligt att använda den teknik som är mest ändamålsenlig och minst integritetskränkande för den elektroniska kontrollen (se prop. 2019/20:118 s. 149 och 150). Allt eftersom de tekniska möjligheterna förändras kan annan teknik än i dag komma att användas. Våra överväganden är dock inriktade på den teknik som används i dag.

I det följande redogörs för nuvarande bestämmelser om elektronisk övervakning i Sverige, följt av en redogörelse för den teknik som används i dagsläget.

Elektronisk övervakning inom det straffrättsliga påföljdssystemet

Övergripande

Fotboja används enligt flera lagar som ett led i verkställighet av ett straff. När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella

tidpunkten. Den övervakningen är således ständigt pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

Elektronisk övervakning i stället för fängelse

Kriminalvården kan besluta att ett fängelsestraff som inte överstiger sex månader ska avtjänas genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Enligt 3 och 8 §§ lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖVL, ska då meddelas föreskrifter om bl.a. var den dömd ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts vistas utanför bostaden. Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Särskilda föreskrifter får också beslutas i form av förbud för den dömd att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (8 § andra stycket 2 IÖVL). Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (8 § tredje stycket samma lag IÖVL).

Varje beslut om intensivövervakning föregås av en utredning om huruvida det är lämpligt att använda den verkställighetsformen. Den förutsätter att den dömd har egen bostad. Om bostaden delas med andra måste också de godta den övervakning som krävs, vilket bl.a. innefattar oanmälda besök i bostaden. Om den dömd inte har någon daglig sysselsättning i form av arbete, studier eller liknande kan intensivövervakning vara olämplig, eftersom den förutsätter att det är möjligt att upprätta ett schema över var den dömd ska befinna sig vid olika tidpunkter. Det är också viktigt att den dömd är tillräckligt motiverad att underkasta sig de olika kontroller som ingår i intensivövervakningen. Kriminalvården ska i ett särskilt beslut ange bl.a. var den dömd ska bo under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning, under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts att vistas utanför bostaden och på vilket sätt den dömd ska hålla kontakt med Kriminalvården.

Syftet med den elektroniska kontrollen är främst att kontrollera att de frihetsinskränkande föreskrifter som ingår i intensivövervakningen efterlevs.

I propositionen Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning (prop. 2024/25:202) lämnas förslag som bl.a. innebär att

- tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad utvidgas till att omfatta fängelse i högst ett år och sex månader,
- det vid strafftider som överstiger fängelse i sex månader ska göras en fördjupad lämplighetsprövning innan ett beslut om verkställighet i den dömdes bostad fattas,
- det införs en ny verkställighetsform för fängelsestraff, elektronisk övervakning i kontrollerat boende, som ska kunna tillämpas på fängelsestraff på högst ett år och sex månader, och
- Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten av fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende och för driften av de kontrollerade boendena.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. I fråga om verkställighet i kontrollerat boende ska den nya lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning dock tillämpas första gången den 1 juni 2026.

Elektronisk övervakning som utslussningsåtgärd och vid permission

Enligt bestämmelser i fängelselagen (2010:610) finns det viss möjlighet att övervaka den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt med elektroniska hjälpmedel. Det görs som ett led i det säkerhetshöjande arbetet på anstalten med stöd av 2 kap. 1 § Sådan elektronisk övervakning saknar intresse i detta sammanhang, eftersom våra överväganden avser personer på fri fot.

Elektronisk övervakning används enligt fängelselagen även som ett led i utslussningen från kriminalvårdsanstalt, vid villkorlig frigivning eller tidigarelagd frigivning. Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor. Om det på grund av nya

omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller besluta nya villkor.

Kriminalvården har även viss möjlighet att använda elektronisk övervakning när dömda beviljas permission eller särskild permission (se En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135 s. 99).

Elektronisk övervakning vid villkorlig frigivning

En person som är dömd för brott och som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan i vissa fall meddelas särskilda föreskrifter som måste följas. En särskild föreskrift kan exempelvis avse vistelseort (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvården, eller rätten i fråga om den som har dömts till skyddstillsyn, beslutar om sådana föreskrifter och kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden.

Sedan den 1 maj 2021 har ett förtydligande avseende föreskrift om vistelseort införts i 26 kap. 16 § brottsbalken. En sådan föreskrift kan nu uttryckligen avse anvisningar om platser eller områden där den dömd ska eller inte får vistas. En sådan föreskrift i kombination med elektronisk övervakning ger exempelvis möjligheter att kontrollera att en livsstilskriminell person inte vistas på platser där drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella (se Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, prop. 2020/21:85 s. 36).

Eftersom en sådan föreskrift innebär en inskränkning av den dömdes personliga frihet ska möjligheten användas restriktivt och behovet ska alltid prövas mot proportionalitetsprincipen (26 kap. 14 a § brottsbalken, Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 samt prop. 2020/21:85 s. 53 och 54).

Ungdomsövervakning

I januari 2021 infördes det en ny påföljd, kallad ungdomsövervakning, för unga lagöverträdare under 21 år (se prop. 2019/20:118). Ungdomsövervakning innebär vissa inskränkningar i rörelsefriheten. Huvudregeln är att den dömd inte får vistas utanför sin bostad

under helgkvällar och helgnätter. Om ett sådant förbud inte bedöms vara lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden, eller om någon annan inskränkning bedöms vara mer ändamålsenlig, får det generella förbudet ersättas med ett individuellt utformat förbud. Ett sådant förbud får avse förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Att inskränkningarna i rörelsefriheten följs ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det. Den dömden är dessutom skyldig att på begäran lämna prov för kontroll av drog- och alkoholförbud.

Elektronisk övervakning vid sluten ungdomsvård

Det finns även en möjlighet att vid verkställigheten av sluten ungdomsvård utanför särskilda ungdomshem använda elektronisk övervakning. Enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska den dömden tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. Det förutsätter att det bedöms vara lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället att han eller hon får vistas utanför det särskilda ungdomshemmet eller att det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid sådan vistelse får enligt paragrafen elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömden ska befinna sig. Regleringen är således inte lika ingående som den som finns för de som avtjänar fängelsestraff. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Myndigheten beslutar om verkställighet utanför särskilda ungdomshem och sköter den elektroniska kontrollen.

I betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) föreslås att påföljden 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. Förslaget i denna del innebär att fängelselagen blir tillämplig på verkställig-

heten, såvitt gäller elektronisk övervakning. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Elektronisk övervakning vid kontaktförbud

Bestämmelserna om kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud (hädanefter kontaktförbudslagen). Bestämmelserna har nyligen ändrats genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2025 (Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer, prop. 2024/25:123, bet. 2024/25:JuU31, rskr. 2024/25:207).

Ett kontaktförbud innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Enligt lagen kan det även meddelas utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud, som omfattar ett större område runt den skyddade personen. Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla mot har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten eller det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot.

Syftet med elektronisk övervakning är i första hand att ge polis och åklagare möjlighet att kontrollera att kontaktförbudet efterlevs. Ett annat syfte med elektronisk övervakning är att göra det möjligt att säkra bevis för att en överträdelse har skett, vilket i sig anses kunna ha en avhållande effekt.

Den som har ålagts villkor om elektronisk övervakning är enligt 12 a § kontaktförbudslagen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ansvarar enligt 13 a § för att verkställa den elektroniska övervakningen.

Överträdelser av kontaktförbud är straffbara (24 §). Straffas gör även den som meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar

att en elektronisk övervakning kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen (25 §).

Beslut om kontaktförbud meddelas av åklagare. Både den som har begärt kontaktförbud och den som har ålagts kontaktförbud får begära rättens prövning av åklagarens beslut. När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13 § andra stycket kontaktförbudslagen).

Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm när den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om var den övervakade befinner sig får registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas i det förbjudna området eller den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras. Någon ständig övervakning förekommer alltså inte i de fallen. (26 § kontaktförbudslagen.) Användningen av uttrycket *i samband med* innebär att Polismyndigheten retroaktivt får ta fram uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet. Ändringen innebär också att myndigheten får ta fram uppgifter om den övervakades position efter att denne har lämnat förbudsområdet. Uppgifterna får tas fram endast i syfte att kontrollera att förbudet efterlevs. Det är inte tillåtet att ta fram uppgifter retroaktivt längre tillbaka än vad som är nödvändigt för att tillgodose detta syfte. På samma sätt får uppgifter om den övervakades position efter att denne har lämnat förbudsområdet inte tas fram under längre tid än vad som är nödvändigt för att kontrollera att förbudet efterlevs. Motsvarande begränsning gäller även när en beslutad elektronisk övervakning hindras eller försvåras. (Se prop. 2024/25:123 s. 121.)

Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst två månader om de inte tas in i en förundersökning. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. (26 och 27 §§ kontaktförbudslagen.)

Elektronisk övervakning av preventiva vistelseförbud

Den 1 februari 2024 infördes lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud. Enligt lagen får en person, under vissa närmare angivna förutsättningar, förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats (vistelseförbud). Ett vistelseförbud får inte avse den som är under 15 år. Syftet med bestämmelserna är att förhindra de kriminella nätverkens verksamhet och återupprätta tryggheten i lokalsamhället.

En av grunderna för ett beslut om vistelseförbud är att det finns risk för brottslighet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning (3 och 4 §§). Om beslutet har meddelats på denna grund får förbudet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det behövs för att kontrollera att förbudet följs (7 §).

När ett beslut om vistelseförbud förenats med villkor om elektronisk övervakning är den som förbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (7 §). Hur det ska gå till ska framgå av beslutet. Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

Uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller en beslutad elektronisk övervakning hindras (31 §). Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst två månader om de inte tas in i en förundersökning (32 §). När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Allmän åklagare prövar frågor om vistelseförbud på skriftlig anmälan av Polismyndigheten (11 §). Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13, 16 och 20 §§).

Möjligheten att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning har utvidgats i samband med ändringarna i lagen om kontaktförbud. Som skäl för ändringen anføres bl.a. följande (se prop. 2024/25:123 s. 71).

Ett vistelseförbud syftar till att förebygga och förhindra brottslighet som begås i det offentliga rummet. Elektronisk övervakning av vistelseförbud är förbehållet de allvarigaste fallen och syftar till att kontrollera att den som har meddelats förbudet följer det. Det är därför nöd-

vändigt att polisen vid ett larm snabbt kan bedöma om det är fråga om en överträdelse eller om larmet kan förklaras av tekniska problem. Tillgång till uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet och efter att personen har lämnat området innebär att underlaget för polisens bedömningar förbättras. En effektiv elektronisk övervakning kan bidra till att allvarlig brottslighet som sprängningar och skjutningar förhindras. En utökad tillgång till uppgifter förbättrar också möjligheterna att kontrollera invändningar från den övervakade om att larmet har orsakats av tekniska problem.

Tekniken som används vid elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning av kontaktförbud, preventivt vistelseförbud och vid verkställighet av frihetsstraff sköts i dag på det sättet att den som ska övervakas förses med en s.k. fotboja. Fotboja innebär att den övervakade ska bära på sig en utrustning som gör att det tekniskt går att kontrollera var den övervakade befinner sig. Vid verkställighet av påföljder är syftet att kontrollera att den dömda finns på den plats där han eller hon enligt ett av myndigheten fastställt schema ska befinna sig. Det ska vid kontaktförbud gå ett larm om den övervakade går in i ett område där han eller hon inte får befinna sig. Den teknik som används går alltså ut på att lokalisera var den som övervakas befinner sig. Tekniken är av likartat slag, men den används på olika sätt.

Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm om den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Någon ständig övervakning förekommer inte.

När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen i stället ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella tidpunkten. Den övervakningen är således ständig pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

Elektronisk övervakning förutsätter medverkan av den övervakade. Han eller hon måste ställa sig till förfogande för att fotbojan ska kunna sättas på. Den övervakade måste också vara vaksam på att utrustningen fungerar. Vid mobila lösningar måste den övervakade

ladda enheterna och, beroende på teknik, se till att alltid ha med sig den enhet som behövs för övervakningen.

Polismyndigheten använder sig numera av en enkomponentslösning bestående av en sändare som fästs på den övervakades ankel. Sändaren kommunicerar med det centrala övervakningssystemet som bl.a. larmar om personen med kontaktförbud eller vistelseförbud träder in i en förbjuden zon eller om kontakten mellan sändaren och övervakningssystemet bryts.

7.8.2 Framlagda förslag om elektronisk övervakning

SOU 2024:39 Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har i delbetänkandet *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga* (SOU 2024:39) lämnat vissa förslag som rör elektronisk övervakning. I betänkandet föreslås en ny ungdomspåföljd kallad utvidgad ungdomsövervakning. Utvidgad ungdomsövervakning ska förenas med rörelseinskränkningar som ska övervakas med elektronisk kontroll. Inskränkningarna ska gälla varje kväll och natt, liksom all annan dagtid än den tid som den dömda förvärvsarbetar, deltar i utbildning eller organiserade fritidsaktiviteter, gör vårdbesök eller ägnar sig åt inköp och liknande åtgärder. Därutöver ska den dömda ha rätt att under viss tid kunna ägna sig åt aktiviteter som han eller hon själv framställer önskemål om. Tiden för utvidgad ungdomsövervakning ska överstiga ett år och får bestämmas till högst tre år.

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

SOU 2024:48 Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen

I betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen (SOU 2024:48) föreslås bl.a. införande av en ny tidsobestämd påföljd, säkerhetsstraff, avsett för särskilt allvarliga situationer av återfall eller flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarlig karaktär vid brott mot liv, hälsa, frihet eller

frid och där det finns en påtaglig risk för återfall i sådan brottslighet. Enligt förslaget ska tillstånd i vissa fall kunna ges till vistelse utanför anstalt. Ett sådant tillstånd ska enligt förslaget förenas med de villkor som behövs, varvid elektroniska hjälpmedel föreslås få användas för att kontrollera att villkoren följs.

I betänkandet föreslås även att systemet med villkorlig frigivning ska skärpas i ett flertal hänseenden och införande av en ny verkställighetsform, nämligen avtjänande av fängelsestraff i kontrollerat boende med elektronisk övervakning.

Vidare föreslås bl.a. en möjlighet att besluta om en vistelseföreskrift enligt 26 kap. 16 § 7 brottsbalken i syfte att skydda brottsoffret och skärpning av reglerna i 26 kap. 3 och 29 kap. 4 §§ brottsbalken, som är tillämpliga i återfallssituationer.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026, dock inte säkerhetsstraffet som föreslås införas den 1 januari 2028.

Den 16 oktober 2025 beslutade regeringen om propositionen Skärpta regler för villkorlig frigivning (prop. 2025/26:34). I propositionen behandlas förslagen som rör villkorlig frigivning i betänkandet. Vidare beslutades den 23 oktober 2025 om lagrådsremissen Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd.

SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

2023 års förvarsutredning har i sitt slutbetänkande Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) föreslagit att utlänningslagens bestämmelser om uppsikt ska omfatta två nya former av uppsikt. I dagsläget kan uppsikt omfatta anmälningsskyldighet eller att lämna ifrån sig pass eller en annan legitimationshandling. Enligt utredningens förslag ska uppsikt även kunna omfatta skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Vidare föreslås att elektronisk övervakning ska få användas vid uppsikt som gäller vistelseskyldighet, om det behövs för att kontrollera att villkoren följs. Uppsikt som kombineras med elektronisk övervakning kallas i betänkandet för förstärkt uppsikt. I övrigt föreslås i huvudsak följande gälla.

Uppgifter om utlännings position vid elektronisk övervakning ska få registreras och tas fram endast när utlännings lämnar det geo-

grafiska område som denne är skyldig att vistas inom eller en beslutad elektronisk övervakning hindras. Detta avses möjliggöra att systemet kan larma om utlännings antingen lämnar området eller hindrar övervakningen. När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats ska utlännings vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen vid beslut om förstärkt uppsikt. Genom föreskrifter om underrättelseskyldighet ska säkerställas att Polismyndigheten kan utföra sina uppgifter som verkställande myndighet och att Migrationsverket och Säkerhetspolisen kan kontrollera och följa upp efterlevnaden av vistelseskyldigheten.

För vuxna utlännings ska det inte gälla några fastställda tidsgränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå. När förstärkt uppsikt beslutas för barn ska åtgärden inte få pågå under längre tid än maximalt sex månader. Ett brottsutvisat barn eller ett barn i ett säkerhetsärende ska dock få vara ställt under förstärkt uppsikt i sammanlagt högst 18 månader.

Förstärkt uppsikt när det gäller barn bedöms främst vara ändamålsenlig och effektiv i åldrarna 15–17 år. I de få undantagsfall där det skulle kunna bli aktuellt med förstärkt uppsikt för ett barn som är yngre än så bör enligt utredningen en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till betydligt kortare tider för förstärkt uppsikt. Tidsgränserna för förvar bör då kunna användas som riktmärke.

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

Ds 2024:30 En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas

I promemorian föreslås att socialnämnder ska ges nya befogenheter att besluta om insatser i öppna former och särskilda föreskrifter till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. Befogenheterna föreslås regleras i en ny lag kallad lagen om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas, förkortad LIV. Lagen ska komplettera bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453).

Av särskilt intresse för vår del är förslag som går ut på att en socialnämnd under vissa förutsättningar får besluta att barnet eller

den unge ska följa en eller flera särskilda föreskrifter, som bl.a. kan bestå i en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller en annan anvisad plats som kan likställas med en bostad. Socialnämnden föreslås få besluta att efterlevnaden av en sådan föreskrift ska kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning, under förutsättning att barnet har fyllt 15 år och det finns skäl att anta att barnet eller den unge inte kommer att följa den särskilda föreskriften och den elektroniska övervakningen behövs för att förhindra eller förebygga att barnet eller den unge involveras i eller ägnar sig åt brottslig verksamhet. Elektronisk övervakning föreslås få beslutas för högst en månad åt gången och aldrig få pågå under längre tid än totalt sex månader under en period om tolv månader.

I promemorian föreslås att Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen, och att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid montering av den utrustning som behövs. Polismyndigheten föreslås vara skyldig genast underrätta socialnämnden om den elektroniska övervakningen inte kan verkställas eller om den elektroniska övervakningen visar att barnet eller den unge inte följer den särskilda föreskriften. Socialnämnden föreslås vara skyldig att genast underrätta Polismyndigheten när ett beslut om elektronisk övervakning upphör eller ändras.

När den elektroniska övervakningen har upphört föreslås socialnämnden vara skyldig att gallra de uppgifter som framkommit vid den elektroniska övervakningen.

Alla beslut och om insatser och särskilda föreskrifter enligt den nya lagen ska enligt förslagen övervägas av socialnämnden minst en gång var sjätte månad.

I ärenden och mål om elektronisk övervakning eller om upphörande av elektronisk övervakning föreslås att ett offentligt biträde ska förordnas för barnet och dennes vårdnadshavare eller för den unge, om det inte kan antas att behov av offentligt biträde saknas. Offentligt biträde ska enligt förslagen förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnden förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.8.3 Tidigare överväganden om elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att det inte borde införas ett system med elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot men vilkas utvisningsbeslut inte kan verkställas. Utredningens uppdrag tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt utan som komplement till eller ersättning för anmälningsskyldighet.

Enligt utredningens mening fanns det starka skäl som talade mot att införa elektronisk övervakning av utvisade utlänningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot men som ändå var kvar i Sverige. Utredningen fäste då avseende bl.a. vid att nyttan med elektronisk övervakning ansågs bli begränsad, eftersom övervakningen bara ger information om var utlänningen befinner sig, men inte vad han eller hon gör eller planerar att göra. Utredningen tog upp att det fanns flera utländska exempel på att övervakning med fotboja inte har hindrat personer från att begå terroristattentat. Som det senaste exemplet nämndes terrordådet på London Bridge i slutet av november 2019, då två personer dödades och ett flertal skadades av en man som var villkorligt frigiven från ett straff för terroristbrott och därför bar fotboja.

Utredningen framhöll vidare att Säkerhetspolisen redan kan få tillgång till lokaliseringssuppgifter i realtid genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Att ersätta den sortens lokalisering med ständig elektronisk övervakning oavsett var utlänningen befinner sig ansågs utgöra ett mycket långt steg. Utredningen konstaterade att det för den som har fotboja i praktiken är omöjligt att undgå att uppgifter om var han eller hon befinner sig registreras utan att förstöra utrustningen, vilket resulterar i ett larm.

Utredningen fäste vidare avseende vid att Säkerhetspolisen föreslogs få utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, vilket skulle ge myndigheten effektivare verktyg för att förebygga och förhindra brott än vad elektronisk övervakning kan ge. Det ansågs samtidigt minska behovet av att införa sådan övervakning. Man beaktade också att kontrollen av utlänningar som utvisats på grund av säkerhetshot men där utvisningsbeslutet inte kan verkställas skulle

förbättras genom utredningens förslag om att anmälningsskyldighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna det område som han eller hon normalt vistas i.

Att genom användning av fotboja samla in uppgifter löpande och i realtid om var en person befinner sig ansågs innebära ett betydande integritetsintrång. Utredningen ansåg att det inte skulle vara godtagbart med en så ingående övervakning ens av utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Man pekade på att personerna som regel inte är dömda för brott och att det som anförs mot dem vanligen inte ens är tillräckligt för att inleda förundersökning. Slutsatsen var att den begränsade nyttan inte alls väger upp det avsevärda integritetsintrånget.

Utredningen anförde vidare att elektronisk övervakning kan förväntas bli kostnadskrävande, ställt i relation till den begränsade nyttan. Det ansågs dessutom finnas en uppenbar risk att elektronisk övervakning inte kan komma till stånd förrän om några år, beroende på att det var många tekniska och praktiska frågor som först måste lösas. I övervägandena tar man även upp förväntade svårigheter med att handla upp tjänsten på grund av att det endast kan handla om ett fåtal personer per år som skulle övervakas elektroniskt.

Utredningens övergripande slutsats var att fördelarna med elektronisk övervakning inte överväger nackdelarna. Med anledning av hur kommittédirektiven utformats lade man trots det fram förslag till hur en reglering skulle kunna utformas vid en annan bedömning. Man gjorde då bedömningen att övervakning under alla förhållanden inte borde användas för att skärpa kontrollen av en utlänning som missköter sin anmälningsskyldighet, eftersom sådan misskötsel är straffsanktionerad. Möjligheten att använda elektronisk övervakning som kontrollmetod borde enligt utredningen knytas till situationer där risken för att utlänningen faktiskt medverkar till eller begår brott bedöms vara som störst. Bedömningen gjordes att möjligheten därför borde knytas till att utlänningen friges från förvar (betänkandet s. 641). Vidare föreslogs att det skulle krävas en särskild risk för att utlänningen antingen begår en terrorismrelaterad gärning eller av annat skäl utgör ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som kan utgöra grund för utvisning enligt den föreslagna lagen.

Bestämmelserna borde enligt utredningen införas i en tidsbegränsad lag i form av en försöksverksamhet.

När det gällde utformningen av den elektroniska övervakningen anförde utredningen följande (s. 643 och 644).

Av de skäl som angetts i avsnitt 16.5 bör den elektroniska övervakningen inte knytas till ett förbud för utlänningen att lämna bostaden. En sådan reglering – i praktiken en form av husarrest – är inte rimlig, eftersom den skulle kunna innebära ett faktiskt frihetsberövande. Övervakningen kan inte heller knytas till att utlänningen ska arbeta eller ha annan daglig sysselsättning. Den kan således inte knytas till att utlänningens dagliga tillvaro kan schemaläggas och kontrolleras. Eftersom övervakningen inte kan knytas till att utlänningen ska befinna sig på en viss plats får det i stället bli en kontinuerlig övervakning av var utlänningen befinner sig. Hur uppgifterna om det ska nyttiggöras i Säkerhetspolisens verksamhet får försöksverksamheten utvisa.

Under övervakningen kan det komma fram uppgifter som tyder på att utlänningen planerar brott eller har kontakter med andra personer som kan göra det. Den verkställande myndigheten bör därför, i syfte att förhindra brott, få föreskriva vissa begränsningar i utlänningens rörelsefrihet. För det bör krävas att det finns särskild risk att utlänningen begår eller medverkar i en gärning som kan föranleda utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller på annat sätt kan utgöra ett sådant hot som anges i 1 kap. 1 § 2 den lagen.

En tänkbar avgränsning kan vara att begränsa det område inom vilket utlänningen får vistas. Det bör alltså vara möjligt att föreskriva att utlänningen endast får vistas i en viss kommun (eller i flera kommuner) eller ett visst län. Det bör också vara möjligt att knyta ett förbud till det, dvs. att förbjuda utlänningen att lämna det anvisade området. Varje sådan föreskrift behöver anpassas till utlänningens personliga förhållanden.

Ett annat alternativ kan vara att förbjuda utlänningen att vistas på en viss ort eller plats. Ett sådan vistelseförbud kan t.ex. avse en plats där personer brukar träffas som kan ha en extrem uppfattning i frågor som rör förhållandet till svenska medborgare, svenska myndigheter eller Sveriges säkerhet.

Föreskrifter eller förbud av nu aktuellt slag är alltså inte avsedda att vara obligatoriska vid elektronisk övervakning. De är enbart tänkta att tillfälligt kunna bidra till en ytterligare skärpt kontroll, om det behövs för att förhindra brott. Beslut i sådana frågor bör därför meddelas av den verkställande myndigheten. Föreskrifterna och förbuden bör som regel gälla under kortare tid än den elektroniska övervakningen och de bör också kunna aktualiseras när som helst under övervakningen.

7.8.4 Elektroniska hjälpmedel för rapportering och övervakning inom migrationsområdet i vissa andra länder

Elektronisk övervakning innebär att elektroniska hjälpmedel (t.ex. mobilappar eller fotboja) används för att övervaka efterlevnaden av rapporteringsskyldighet eller skyldighet att vistas på en viss plats eller inom ett visst geografiskt område. Elektronisk övervakning förekommer på sina håll inom migrationsområdet. Framställningen i det följande baseras i allt väsentligt på redogörelsen i SOU 2025:16.

Inom EU finns reglering om elektronisk övervakning på migrationsområdet i fyra medlemsstater, nämligen Luxemburg, Portugal, Ungern och Tyskland. I praktiken används tekniken dock endast i Ungern och Portugal.

Utanför EU har Kanada och USA utvecklat system kring alternativ till förvar som bygger på tekniska lösningar.

I Kanada finns The National Voice Reporting program som innebär att utlänningar som omfattas av rapporteringsskyldighet kan rapportera genom telefonsamtal och myndigheterna använder sig av röstigenkänningsteknik för att identifiera uppringaren. Inom ramen för The Electronic Monitoring program används bl.a. gps, mobiltelefoner och radioteknik för att övervaka en utlännings position. Det senare systemet används endast för utlänningar som bedöms ha en högre avvikanderisk.

I det program som används i USA, Intensive Supervision Appearance Program IV (ISAP IV), kan efter en bedömning i det enskilda fallet utifrån vissa kriterier beslut fattas om särskilda övervakningsåtgärder. Dessa omfattar bl.a. fotboja med övervakning via gps, telefonrapportering som inkluderar röstigenkänning (VoiceID), användning av s.k. smart watch (VeriWatch) som kan scanna en persons ansikte och övervaka personens position samt användning av en mobilapp (SmartLINK). SmartLINK använder ansikts- och röstigenkänningsteknik när utlänningar rapporterar, checkar-in, genom mobilappen. Det sker inte någon kontinuerlig övervakning av utlännings position. Systemet har endast tillgång till enhetens position, mikrofon och kamera vid rapporteringstillfället. Genom systemet kan också utlännings och handläggare på migrationsmyndigheten skicka meddelande och handlingar till varandra.

7.8.5 Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning

Förslag: Det ska vara möjligt att enligt tvångsmedelsbestämmelserna besluta om förbud att lämna ett vistelseområde oberoende av om utlänningsen åläggs anmälningsskyldighet.

Ett förbud för utlänningsen att lämna ett vistelseområde ska, oavsett om förbudet ingår i uppsikt eller beslutas som tvångsmedel, kunna kombineras med elektronisk övervakning.

Bedömningar: Skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet) bör inte kunna kontrolleras med elektronisk övervakning oavsett om den ingår i uppsikt eller ålagts utlänningsen i ett tvångsmedelsbeslut. En sådan möjlighet bör inte heller finnas i fråga om skyldighet för en utlänningsen att till följd av ett uppsiktsbeslut lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling.

Skälen för förslagen och bedömningarna

Behovet av utökade kontrollmöjligheter av förbud att lämna ett vistelseområde

För att uppsikt ska vara ett trovärdigt och effektivt alternativ till förvar är det nödvändigt att de rörelseinskränkningar som utlänningsen åläggs inom ramen för uppsiktsbeslutet effektivt kan kontrolleras, och att utlänningsen kan lokaliseras om han eller hon inte fullgör sina åligganden. Av förutsättningarna för ett beslut om uppsikt kan utläsas att syftet med ett uppsiktsbeslut är att motverka att utlänningsen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av utvisningsbeslutet eller utövar brottslighet i Sverige (3 kap. 1 § andra stycket jämförd med 4 kap. 1 § LSU). Anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde kan även förekomma som ett tvångsmedel enligt 5 kap. LSU. Lika viktigt är det att sådan anmälningsskyldighet, inklusive förbud att lämna ett vistelseområde, kan kontrolleras effektivt och att den som missköter sig kan lokaliseras.

En första fråga är om regelverket tillåter en effektiv kontroll av att utlänningsen respekterar det som åligger honom eller henne inom

ramen för uppsikt eller tvångsmedelsbeslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Övervägandena bygger på premissen att man genomför våra förslag i avsnitt 7.7 om att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning ska kunna användas för att lokalisera en utlänning som inte fullgör sina åligganden enligt ett uppsiktsbeslut.

Anmälningsskyldighet innebär en skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på en viss ort. Detta gäller oavsett om åliggandet följer av ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. LSU eller ett tvångsmedelsbeslut enligt 5 kap. LSU. Det framgår av 13 § förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar att Polismyndigheten omedelbart ska underrätta Säkerhetspolisen om en utlänning inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Samma skyldighet gäller om utlänningen på annat sätt bryter mot ett förbud att lämna ett vistelseområde. I praktiken går det till så att Polismyndigheten dagligen rapporterar till Säkerhetspolisen om någon utlänning har misskött sin anmälningsskyldighet. Polismyndigheten rapporterar även till Säkerhetspolisen om utlänningen påträffas utanför det tillåtna vistelseområdet. I princip ankommer det sedan på Säkerhetspolisen att ta ställning till vilka åtgärder som bör komma i fråga till följd av överträdelsen.

Elektronisk övervakning skulle enligt vår mening inte tillföra något när det gäller övervakningen av om en utlänning fullgör sin skyldighet att anmäla sig hos polisen (se dock i avsnitt 7.8.9 om en möjlighet att registrera och ta fram uppgifter om utlänningens position vid underlåtelse att fullgöra anmälningsskyldighet). Samma sak gäller en skyldighet för utlänningen att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar. Däremot bedömer vi att det hade kunnat ha ett betydande värde med en möjlighet att kombinera ett förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Ett sådant system kan byggas upp på så vis att det larmar omedelbart om utlänningen lämnar det tillåtna vistelseområdet och underlätta lokalisering av honom eller henne.

Vid förbud att lämna ett vistelseområde enligt tvångsmedelsbestämmelserna får vissa hemliga tvångsmedel användas för att lokalisera utlänningen om han eller hon inte respekterar förbudet. Vi föreslår i avsnitt 7.7 att samma möjlighet ska finnas även när förbudet ingår i ett beslut om uppsikt. Tvångsmedlen innebär bl.a. en möjlighet att i realtid följa utlänningens rörelser genom positionering av

elektronisk kommunikationsutrustning. De hemliga tvångsmedlen får dock tillgripas i lokaliseringssyfte först när det står klart att utlänningen brutit mot förbudet att lämna vistelseområdet. Om det vid den tidpunkten i kartläggande syfte pågår en hemlig övervakning av elektronisk kommunikation finns det genom det tvångsmedlet en god möjlighet att få kännedom om att utlänningen lämnat vistelseområdet och att lokalisera utlänningen (se förslagen i kapitel 6 att kartläggande tvångsmedel ska vara möjliga att tillgripa även i kombination med uppsikt). Om någon tvångsmedelsanvändning inte är pågående finns det dock en risk för att det inte upptäcks att utlänningen lämnat området. Det bör vidare framhållas att det måste finnas någon elektronisk adress, kommunikationsutrustning eller annat informationssystem som tvångsmedlen kan riktas mot och att Säkerhetspolisen har kännedom om dessa. Så behöver inte alltid vara fallet.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att de nuvarande och föreslagna kontrollmöjligheterna i vissa fall kan vara otillräckliga för att säkerställa en effektiv kontroll av att utlänningen respekterar förbudet att lämna ett vistelseområde. Vidare kan möjligheterna att lokalisera honom eller henne i händelse av en överträdelse av förbudet vara otillräckliga. Den utlänning som har ålagts ett förbud att lämna ett vistelseområde bör vara underkastad en så pass effektiv kontroll att han eller hon inte utan svårighet kan avvika från vistelseområdet och hålla sig undan. Inte minst viktigt är det att överträdelser snabbt upptäcks, något som nuvarande övervakningsmöjligheter inte bedöms säkerställa i tillräcklig mån. Därigenom förbättras Säkerhetspolisens möjligheter att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas i förhållande till utlänningen. I ett uppsiktsfall kan det t.ex. handla om att överväga om utlänningen i stället bör tas i förvar. Det kan också handla om inledande av förundersökning. Det anförda talar för att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med elektronisk övervakning. Om förslagen om förstärkt uppsikt som lämnats i betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) genomförs talar även detta starkt för att motsvarande möjlighet införs i LSU, eftersom kontrollmöjligheterna i de mest kvalificerade säkerhetsärendena inte bör vara mindre än i vanliga utlänningsärenden.

Elektronisk övervakning skulle vara en effektiv kontrollåtgärd

Elektronisk övervakning har under ett antal år använts som en metod att kontrollera att enskilda efterföljer ålagda inskränkningar i deras rörelsefrihet. Erfarenheterna av metoden är i huvudsak goda. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 7.8.1 finns det redan tekniska lösningar som gör det möjligt att positionera övervakade personer och att kontrollera om de rör sig utanför ett förutbestämt område eller om de träder in på ett förbjudet område.

En nackdel med elektronisk övervakning är att tekniska problem förekommer. Tekniken som Polismyndigheten tidigare använt byggde på att den övervakade personen måste befinna sig nära en viss smartphone. Det var därför vanligt att kontakten bröts även i hemmet, t.ex. om den övervakade glömde att bära med sig telefonen. Denna problematik ledde till ett stort antal larm. Polismyndigheten har dock nyligen infört en annan teknisk lösning, som innebär att denna typ av larm bör försvinna. Det förekommer även att kontakten bryts när den övervakade går in i en hiss eller ett garage eller befinner sig på en ödsligare plats med sämre uppkoppling. Vid samtliga dessa tillfällen går det ett larm till den övervakande myndigheten som direkt måste undersöka orsaken till larmet och eventuellt vidta åtgärder. Onödiga larm utgör naturligtvis en belastning för myndigheten. Motsvarande problem kan förväntas uppstå om man inför en möjlighet till elektronisk övervakning i LSU.

En annan komplikation med elektronisk övervakning är att det kan uppstå språkförbistring vid eventuella problem med den tekniska utrustningen. För myndigheten kan det vara brådskande att få tag på utlänningen för att reda ut orsaken till larmet samtidigt som det kan vara mycket svårt att, om det behövs, få fram en tolk med kort varsel.

Sammantaget anser vi, trots nackdelarna, att elektronisk övervakning kan vara en effektiv åtgärd för att kontrollera att utlänningen respekterar ett förbud att lämna ett vistelseområde och att ge Säkerhetspolisen underlag för beslut om åtgärder. Det bedöms också kunna vara en effektiv åtgärd för att förbättra möjligheterna att lokalisera utlänningen efter ett avvikande från vistelseområdet. Det kan förväntas att tekniken kommer att förbättras och leda till färre opåkallade larm.

Med hänsyn till de andra övervakningsmöjligheter som finns är det osäkert hur vanligt det kan förväntas att det finns ett behov av elektronisk övervakning enligt LSU. I de fall åtgärden behövs, menar vi dock att det kan vara ett effektivt verktyg i den verktygslåda som Säkerhetspolisen kan behöva för övervakning av den nu aktuella kategorin utlänningar.

*Åtgärden är proportionerlig och förenlig
med skyddet för enskildas rättigheter*

Elektronisk övervakning skulle inte innebära att utlänningen åläggs några ytterligare inskränkningar i sin rörelsefrihet utan utgör endast en förstärkt kontroll av att beslutade rörelseinskränkningar respekteras. Elektronisk övervakning gör dock att de beslutade rörelseinskränkningarna framstår som mer ingripande och utgör dessutom ett ingrepp i utlänningens rätt till privatliv. Man måste därför ta ställning till om åtgärden är godtagbar med hänsyn till bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Intresset av att skydda samhället mot terrordåd och annan säkerhetshotande brottslighet, och att möjliggöra verkställighet av utvisning avseende personer som utvisats i sådana syften, är utan tvekan godtagbara ändamål för inskränkningar av såväl rörelsefriheten som skyddet för den personliga integriteten.

Nästa fråga är om inskränkningen framstår som proportionerlig. För utlänningens del är det naturligtvis ingripande att behöva bära en teknisk utrustning dygnet runt och att på andra sätt behöva medverka till att elektronisk övervakning ska kunna komma till stånd. Det är också integritetskränkande att utlänningens rörelser övervakas. Avsikten är dock inte att möjliggöra en ständig övervakning utan endast att man snabbt ska kunna uppmärksamma överträdelser och då lokalisera utlänningen. Därigenom kan integritetsintrånget begränsas. Om åtgärder behövs för att klarlägga om utlänningen t.ex. tillhör eller verkar för en terrororganisation finns det andra tvångsmedel som kan tillgripas. Om elektronisk övervakning införs bör den därför vara inriktad på och begränsad till kontroll av att utlänningen inte lämnar vistelseområdet, utrustningens funktionalitet och lokalisering av utlänningen när vederbörande väl har lämnat vistelseområdet.

Ingreppet i utlänningens personliga integritet och den förstärkning av inskränkningen av rörelsefriheten som övervakningen innebär måste ställas mot det starka intresset av en effektiv kontroll av var utlänningen befinner sig. Regleringen tar sikte enbart på de mest kvalificerade säkerhetsärendena och syftar till att skydda Sverige och dess befolkning mot terrordåd och andra allvarliga brott mot rikets säkerhet. Elektronisk övervakning används redan i dag i andra fall där skyddsintressena inte väger fullt så tungt. Förutsatt att övervakningen ges den inriktning som sagts ovan framstår den inte som påtagligt mer integritetskränkande än elektronisk övervakning i andra fall. Inskränkningen av rörelsefriheten är, även kombinerad med elektronisk övervakning, mer begränsad än vad som gäller för brottsdömda som underställs elektronisk övervakning som en del av verkställigheten. Inte minst bör det dock beaktas att en möjlighet till elektronisk övervakning kan göra att uppsikt oftare framstår som ett rimligt alternativ till förvar. En möjlighet till elektronisk övervakning kan således innebära att förvar kan undvikas i fler fall, eller att förvarstiderna kan göras kortare. Uppsikt framstår även i kombination med elektronisk övervakning som klart mindre ingripande för utlänningen och dennes närstående än förvar.

Med hänsyn till det anförda bedömer vi – förutsatt att regleringen förses med lämpliga begränsningar och rättssäkerhetsgarantier – att en möjlighet att kombinera uppsikt innebärande förbud att lämna ett vistelseområde eller anmälningsskyldighet med elektronisk övervakning är proportionerlig och förenlig med skyddet för enskildas rättigheter enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Vi gör samma bedömning i fråga om förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats med stöd av reglerna om tvångsmedel i 5 kap. LSU. I det fallet utgör tvångsmedlet inte ett alternativ till förvar. Här handlar det emellertid om utlänningar som egentligen saknar rätt att vistas i landet på grund av att de utgör ett kvalificerat säkerhetshot, men som inte kan avlägsnas på grund av verkställighetshinder. Intresset av att de rörelseinskränkningar som en sådan person i kontrollsyfte åläggs effektivt kan övervakas väger enligt vår bedömning så tungt att utlänningen får tåla det intrång som övervakningen innebär.

Bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att det bör införas en möjlighet att kombinera förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Möjligheten bör finnas både i det fallet att förbudet ingår som ett villkor i ett beslut om uppsikt och i det fallet att förbudet beslutats med stöd av reglerna om tvångsmedel i 5 kap. LSU.

Möjligheten att ålägga utlänningen förbud att lämna vistelseområdet bör kopplas loss från anmälningsskyldighet

Det kan hävdas att möjligheten att ålägga en utlänning att anmäla sig hos Polismyndigheten får mindre betydelse om det blir möjligt att elektroniskt övervaka att utlänningen inte lämnar ett vistelseområde. Det skulle kunna tala för att man tar bort möjligheten att besluta om både anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde, i de fall då förbudet att lämna vistelseområdet förenas med elektronisk övervakning. Vår bedömning att emellertid att det även i de nu aktuella fallen finns ett värde i att kunna ställa krav på att utlänningen inställer sig personligen hos polisen. Genom ett krav på ett fysiskt möte inskräps allvaret i situationen hos utlänningen. Vidare begränsar man tidsmässigt utlänningens möjligheter att ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet inom vistelseområdet. I uppsiktsfallen bör det beaktas att det är fråga om ett alternativ till frihetsberövande i form av förvar. I tvångsmedelsfallen bör det beaktas att det är fråga om en utlänning som slutligt bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot och trots det får kvarstanna i Sverige enbart på grund av verkställighetshinder. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå lättnader för utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot.

Vår sammantagna bedömning är att möjligheten att använda elektronisk övervakning vid förbud att lämna ett vistelseområde inte bör leda till en inskränkning av möjligheten att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet. Dock anser vi att det finns skäl att i tvångsmedelsfallen frikoppla möjligheten att besluta om förbud att lämna ett vistelseområde från anmälningsskyldighet. Det bör alltså vara möjligt att besluta om enbart förbud att lämna vistelseområdet utan att samtidigt ålägga utlänningen anmälningsskyldighet. Detta kräver ändringar i flera bestämmelser. Vidare bör det framhållas att beslutsfattaren vid sin proportionalitetsbedömning måste beakta hur olika

tvångsåtgärder påverkar utlänningen och den sammantagna effekten av åtgärderna. I det enskilda fallet kan det exempelvis vara så att både anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseområdet med elektronisk övervakning bör beslutas, men att anmälningsskyldigheten bör göras något glesare med hänsyn till de effekterna av de sammantagna kontrollåtgärderna. Förslaget föranleder ändringar i flera bestämmelser i 5 kap. LSU och i 33 kap. 9 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

7.8.6 Bestämmelserna ska tas in i LSU och inte vara tidsbegränsade

Förslag: Bestämmelserna om elektronisk övervakning ska tas in i LSU.

Bedömning: Bestämmelserna om elektronisk övervakning bör inte göras tidsbegränsade.

Skälen för förslaget och bedömningen

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) gjordes bedömningen att en eventuell reglering om elektronisk övervakning borde införas i en försöksreglering och därför tas in i en egen lag. Vi gör en annan bedömning och anser att bestämmelserna i stället bör tas in i LSU. Ett skäl för bedömningen är att det blir svårt för både enskilda och rättstillämparen att orientera sig i och förstå regleringen om vissa delar av ett beslut om uppsikt eller anmälningsskyldighet regleras i en särskild lag. Därutöver anser vi att de skäl som enligt 2020 års utredning talade för att man gick fram med enbart en försöksreglering inte gör sig gällande på samma sätt i dag och med de premisser som skulle gälla för elektronisk övervakning enligt vårt förslag. Elektronisk övervakning enligt våra förslag handlar inte om kontinuerlig övervakning med främsta syfte att förebygga brott, utan om en förstärkt kontroll av att utlänningen faktiskt gör det som han eller henne ålagts, och av att han eller hon inte kan avvika och hålla sig undan. Det finns i dag ett antal års erfarenhet av elektronisk övervakning

och den tekniska utvecklingen har gått framåt. Den övervakning vi förslår är mindre ingripande än den som 2020 års utredning övervägde. Det kan vidare framhållas att förslagen om s.k. förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen, som läggs fram i slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) inte förslås vara begränsade till viss tid. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att bestämmelserna inte bör tidsbegränsas. Någon anledning att ta in dem i en särskild försökslag finns därför inte.

7.8.7 Elektronisk övervakning ska få användas om det behövs för att kontrollera att förbudet följs

Förslag: Ett beslut om förbud att lämna ett vistelseområde ska få förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs.

Skälen för förslaget

Regleringen om elektronisk övervakning bör utformas med hänsyn till att åtgärden utgör ett ingrepp i utlänningens privat- och familjeliv och till hans eller hennes kroppsliga integritet. Med hänsyn till övriga kontrollmöjligheter kan det inte förväntas att elektronisk övervakning är nödvändig i samtliga fall. Det bör därför inte vara obligatoriskt att kombinera ett förbud att lämna ett vistelseområde med elektronisk övervakning. Det bör vidare vara möjligt att förena beslutet med elektronisk övervakning under en tid och att låta den elektroniska övervakningen upphöra när den inte längre behövs eller inte längre framstår som proportionerlig.

Med hänsyn till det anförda bör bestämmelserna innebära att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna kombineras med villkor om elektronisk övervakning *när det behövs för att kontrollera att förbudet följs*. Det centrala för bedömningen är risken för att utlänningen rör sig utanför ett beslutet vistelseområde eller avviker. Även risken för att utlänningen i ett sådant fall ägnar sig åt brottslig eller annars säkerhetshotande verksamhet bör beaktas. Om utlänningen lämnar vistelseområdet bör åtgärden även få användas för att lokalisera honom eller henne så att Säkerhetspolisen vid behov kan vidta åt-

gärder mot honom eller henne. Möjligheten att lokalisera personen bör finnas även efter det att utlänningen efter en överträdelse återvänt till vistelseområdet, under förutsättning att det sker i samband med överträdelsen (se vidare i avsnitt 7.8.9). En reglering med denna utformning är enligt vår bedömning inte alltför långtgående. Att en proportionalitetsbedömning ska göras innan åtgärden beslutas följer av 1 kap. 8 § LSU.

7.8.8 Elektronisk övervakning av underåriga personer

Bedömning: Någon nedre åldersgräns för elektronisk övervakning bör inte finnas.

Skälen för bedömningen

2023 års förvarsutredning har gjort bedömningen att det inte bör sättas någon nedre åldersgräns för uppsikt med elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt). Utredningen gör samtidigt bedömningen att åtgärden i fråga om barn främst kommer att vara ändamålsenlig och effektiv när det gäller åldrarna 15–17 år. Utredningens bedömning är att förstärkt uppsikt främst kommer att användas för brottsutvisade barn och barn i säkerhetsärenden. Åtgärden skulle då enligt utredningen kunna användas för att säkerställa att dessa ungdomar finns tillgängliga under återvändandeprocessen utan att de behöver vara frihetsberövade. (Se SOU 2025:16 s. 316.)

I likhet med 2023 års förvarsutredning är det vår bedömning att det inte bör bestämmas någon nedre åldersgräns för användning av elektronisk övervakning. Av stor vikt för bedömningen är att det inte finns någon nedre åldersgräns för förvar. För det fall man skulle begränsa möjligheterna att kombinera uppsikt med elektronisk övervakning till en viss ålder, t.ex. 15 år, skulle det kunna innebära att sådana barn i stället skulle behöva tas i förvar. Eftersom uppsikt, även med elektronisk övervakning, är en mindre ingripande åtgärd än förvar hade en sådan ordning varken varit ändamålsenlig eller proportionerlig. Det går också emot principen att den minst ingripande åtgärd som är möjlig bör väljas. I sammanhanget bör det beaktas att det av Europadomstolens praxis om artikel 5 följer att barn får fri-

hetsberövas endast när det är nödvändigt för det aktuella ändamålet. Det anförda talar starkt emot en nedre åldersgräns. Vi föreslår därför inte någon sådan.

Det kan visserligen antas att barn kan uppleva ett större fysiskt och psykiskt obehag av att bära fotboja än vuxna och äldre barn. Yngre barn kan vidare ha svårt att hantera de åligganden som följer med en sådan övervakning. I de sällsynta fall då ett barn under 15 år har bedömts utgöra ett så kvalificerat säkerhetshot att LSU blir tillämplig måste det från fall till fall bedömas om att barnet är kapabelt att förstå innebörden av elektronisk övervakning och att fullgöra de åligganden som en sådan övervakning innebär. Som vid övriga beslut som gäller barn måste det alltid bedömas om åtgärden är nödvändig och förenlig med Barnkonventionen och övriga internationella förpliktelser. Barnets ålder bör då särskilt beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

7.8.9 Begränsning av övervakningen

Förslag: Uppgifter om utlänningens position vid elektronisk övervakning ska få tas fram och registreras endast i samband med att

1. utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet,
2. utlänningen har underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet, eller
3. den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning beträffande kontaktförbud och preventiva vistelseförbud

Polismyndighetens elektroniska övervakning av kontaktförbud och preventiva vistelseförbud bygger på att det går larm i vissa situationer, nämligen när den som har kontaktförbudet eller vistelseförbudet går in i ett förbjudet område, om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om den övervakades

position får vid kontaktförbud registreras och tas fram endast i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller övervakningen hindras eller försvåras (26 § kontaktförbudslagen). Vid preventiva vistelseförbud gäller att uppgifterna får registreras och tas fram i samband med att den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller i samband med att övervakningen hindras, men däremot inte när den enbart försvåras (31 § lagen om preventiva vistelseförbud). Uttrycket ”i samband med” innebär att Polismyndigheten retroaktivt får ta fram uppgifter om den övervakades position innan denne trädde in i förbudsområdet och efter att denne har lämnat förbudsområdet. Denna möjlighet infördes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2025. I förarbetena (se prop. 2024/25:123 s. 68 och 69) anfördes att den tidigare ordningen, enligt vilken uppgifter fick registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet, orsakade betydande praktiska problem. Problemen bestod bl.a. i svårigheter att bedöma om det är fråga om ett falsklarm eller ett riktigt larm. Detta ansågs bl.a. kunna gå ut över den övervakade personen. Falsklarmen angavs också orsaka också en onödig arbetsbelastning för Polismyndigheten. Vidare angavs att begränsningarna i den dåvarande regleringen innebar att det var svårt att kontrollera invändningar från den övervakade om att ett larm har orsakats av tekniska problem.

Som skäl för att inte bara hindrande utan också försvårande av övervakningen ska omfattas angavs att det förekommer att övervakade personer sätter i system att inte ladda batterierna i utredningen. När batterinivån blir kritiskt låg går ett larm, vilket är mycket resurskrävande för polisen att hantera. Agerandet omfattades inte av de tidigare bestämmelserna, eftersom utrustningen inte slutar fungera förrän batterierna är helt urladdade. Därför kan den övervakade inte i det läget anses hindra övervakningen. Vidare angavs att motsvarande behov av retroaktiva uppgifter kan finnas beträffande hindrande och försvårande som när det gäller överträdelser av kontaktförbudet (se prop. 2024/25:123 s. 68, 91 och 92).

Positionsuppgifter bör få tas fram endast vid en överträdelse eller övervakningen hindras eller försvåras

Syftet med förslaget om elektronisk övervakning enligt LSU är att kontrollera att utlänningen följer förbudet att lämna vistelseområdet och att kunna lokalisera honom eller henne om så sker. Avsikten är inte heller i detta sammanhang att möjliggöra en ständig övervakning. Det bör därför, i likhet med vad som gäller vid kontaktförbud och preventiva vistelseförbud, krävas en överträdelse för att uppgifterna ska få registreras och tas fram.

Som vi konstaterat i avsnitt 7.8.5 tillför elektronisk övervakning inte något när det gäller övervakningen av om en utlänning fullgör en ålagd anmälningsskyldighet. Vi har därför gjort bedömningen att behovet av kontroll av anmälningsskyldighet inte bör vara en grund för ett beslut om elektronisk övervakning. Om utlänningen bryter mot en ålagd anmälningsskyldighet kan dock en möjlighet att använda positionsuppgifter från elektronisk övervakning vara av stort värde för att man ska kunna lokalisera honom eller henne. En sådan möjlighet framstår inte som mer integritetskänslig än framtagande av positionsuppgifter när det skett en överträdelse av ett förbud att lämna ett vistelseområde. Vi anser därför att det även i denna situation bör vara möjligt att registrera och ta fram positionsuppgifter.

Slutligen bör det, i likhet med vad som gäller vid elektronisk övervakning vid bl.a. kontaktförbud, vara möjligt att ta fram positionsuppgifter om övervakningen hindras eller försvåras.

Det ska vara möjligt att retroaktivt registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position i samband med överträdelser eller hindrande eller försvårande av övervakningen

Det som anges i förarbetena till den nyligen införda möjligheten att registrera och ta fram uppgifter retroaktivt i samband med en överträdelse av ett kontaktförbud är i huvudsak relevant även för den ordning vi föreslår (se prop. 2024/25:123 s. 68 och 69). Intresset av att säkerställa att den elektroniska övervakningen i praktiken fungerar effektivt och att ordningen är rättssäker för den övervakade väger tungt. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en möjlighet att ta fram och registrera uppgifter om den övervakades position inte bara när utlänningen lämnar eller vistas utanför vistelseområdet, utan

även i samband med detta. På motsvarande sätt bedömer vi också att det finns behov av en möjlighet att registrera och ta fram uppgifter inte bara i samband med att övervakningen hindras utan också i samband med att den försvåras.² Med hänsyn till det som under föregående rubrik anförts om positionsuppgifter vid överträdelser av anmälningsskyldighet bör uppgifter även få registreras och tas fram i samband med att utlänningen underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet.

Bedömningen innebär att uppgifter ska få tas fram retroaktivt i samband med en överträdelse eller det att övervakningen hindrats eller försvårats eller att utlänningen underlåtit att fullgöra anmälningsskyldighet. Det är alltså inte fråga om att övervaka utlänningen utan att det dessförinnan finns en indikation på att det faktiskt har skett en överträdelse. Vi bedömer att skälen för möjligheten till retroaktiv inhämtning – som delvis handlar om den enskildes rätts-säkerhet – väger tyngre än integritetsintrånget för utlänningen. Det bedöms därför vara proportionerligt att uppgifter får registreras och tas fram i enlighet med det vi nu föreslår.

Frågan om en möjlighet att utnyttja elektronisk övervakning för andra syften bör inte behandlas här

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har anfört att positionsuppgifter från den elektroniska övervakningen bör kunna registreras och tas fram även i andra situationer än de som diskuteras under föregående rubrik. Myndigheterna har anfört att det kan finnas situationer där utlänningen inte har överträtt anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet samtidigt som det är ytterst angeläget att han eller hon snabbt kan lokaliseras. Som exempel har myndigheterna tagit upp situationen att det begås ett terrordåd inom det område där utlänningen får vistas. En möjlighet att använda positionsuppgifter från den elektroniska övervakningen kan i ett sådant fall starkt förbättra möjligheterna att knyta utlänningen till brottsplatsen eller att avföra honom eller henne från utredningen. Om utlänningen kan knytas till platsen kan möjligheten att snabbt lokalisera honom eller henne vara avgörande för möjligheten att förhindra ytterligare terror-

² Vår bedömning avviker här från den ordning som föreslagits av 2023 års försvarsutredning, vars förslag överensstämmer med den tidigare ordningen i kontaktförbudslagen (jfr SOU 2025:16 s. 322 och 323).

dåd i nära anslutning till det första. Ett annat exempel som myndigheterna tagit upp är att det finns konkreta indikationer på att en viss utlänning planerar ett terroristbrott och det därför är av stor vikt att snabbt kunna lokalisera honom eller henne i syfte att förhindra brottet.

Vi har stor förståelse för det som myndigheterna har anfört. Frågan bedöms dock ligga inte rymmas inom vårt uppdrag och bör därför inte hanteras i detta lagstiftningsärende. Vidare anser vi det inte lämpligt att enbart se över frågan när det gäller elektronisk övervakning enligt LSU, eftersom elektronisk övervakning förekommer enligt flera andra lagar och liknande frågor gör sig gällande beträffande dessa.

7.8.10 Beslutet och behörig myndighet

Förslag: Frågan om elektronisk övervakning ska prövas i samband med och i samma ordning som frågan om uppsikt respektive tvångsmedlet förbud att lämna vistelseområdet.

Skälen för förslaget

Beslutet vid uppsikt

Den som beslutar om uppsikt ska alltid i beslutet ange vad uppsikten innebär. Det innebär att uppsiktsbeslutet ska innehålla de villkor som utlänningen måste följa, såsom omfattningen av anmälningsskyldighet och om utlänningen förbjuds att lämna ett vistelseområde. När beslut fattas av någon annan än Säkerhetspolisen har beslutsfattaren möjlighet att överlåta till Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten. Med det avses detaljer om var och när utlänningen ska anmäla sig, men inte hur ofta anmälningsskyldigheten ska fullgöras. (Se 4 kap. 6 § LSU och prop. 2021/22:131 s.135 och 136.)

Vårt förslag om elektronisk övervakning vid uppsikt innebär att elektronisk övervakning kommer att vara ett villkor i ett beslut om uppsikt med förbud att lämna ett vistelseområde. Det är dock inte fråga om en detalj av det slag som bör kunna delegeras till Säkerhetspolisen att närmare ange. Frågan om förbudet att lämna vistelse-

området ska vara förenat med elektronisk övervakning bör alltså prövas i samband med prövningen av uppsiktsfrågan.

Det sagda innebär att den myndighet som enligt 4 kap. 3 § LSU får besluta om uppsikt också får besluta om att denna ska innehålla villkor om elektronisk övervakning. Detta kräver inga författningsändringar utan följer av regleringens nuvarande ordalydelse. Vad som ska gälla när regeringen är behörig myndighet framgår av 4 kap. 4 § LSU. Säkerhetspolisen bör kunna ta in villkor om elektronisk övervakning i ett interimistiskt beslut om uppsikt som myndigheten fattar med stöd av 4 kap. 5 § LSU. Överväganden om vad beslutet ska innehålla finns i avsnitt 7.8.13.

Beslutet om elektronisk övervakning bör få överklagas. Vi bedömer att detta inte kräver några författningsändringar utan rymms inom nuvarande lydelse av överklagandebestämmelserna i 7 kap. 3–5 §§ LSU. Av bestämmelserna framgår att beslut om uppsikt får överklagas, och att överklagande får göras särskilt och utan begränsning till viss tid.

Beslutet vid tvångsmedel

Vid ett beslut om anmälningsskyldighet enligt tvångsmedelsbestämmelserna ska omfattningen av anmälningsskyldighet och den ort där anmälningsskyldigheten ska fullgöras anges i beslutet. Om utlännningen förbjuds att lämna ett vistelseområde ska det av beslutet framgå vilket vistelseområde förbudet avser. Beslutande myndighet får uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. (5 kap. 13 § LSU). Det kan t.ex. röra sig om att ange vilka veckodagar, vilken tid på dagen och på vilken adress utlännningen ska infinna sig (se prop. 2021/22:131 s. 273). Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får Säkerhetspolisen, enligt 4 kap. 19 §, besluta om bl.a. undantag eller medge tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten eller förbudet att lämna vistelseområdet. Säkerhetspolisen får också besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på en annan plats eller en annan veckodag än vad som har angetts i beslutet om anmälningsskyldighet.

Frågan om elektronisk övervakning bör, i likhet med vad som föreslagits beträffande uppsikt, vara en del av frågan om förbud att

lämna ett vistelseområde. Det krävs vissa tillägg till de aktuella bestämmelserna för att klargöra detta. Även ett interimistiskt beslut enligt 5 kap. 14 § bör kunna förenas med elektronisk övervakning. Detta kräver inga författningsändringar. Överväganden om vad beslutet ska innehålla finns i avsnitt 7.8.13.

Beslutet bör få överklagas i samma utsträckning som andra tvångsmedelsbeslut. Detta kräver inga författningsändringar.

7.8.11 Beslutets varaktighet och giltighet

Förslag: Bestämmelserna om omprövning, ny prövning, ändring och upphävande av beslut om uppsikt respektive tvångsmedlet förbud att lämna vistelseområdet ska gälla på samma sätt när åtgärden förenas med elektronisk övervakning. Det ska föreskrivas att den behöriga myndigheten omedelbart ska upphäva ett beslut om elektronisk övervakning vid uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet. Bestämmelserna om uppsikt och anmälningsskyldighet ska även anpassas i vissa andra avseenden för att omfatta elektronisk övervakning.

Bedömning: Någon särskild yttersta tidsgräns för elektronisk övervakning bör inte införas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Ny prövning, ändring och upphävande av beslutet

I 4 kap. 8–11 §§ LSU finns bestämmelser om skyldighet att ompröva ett beslut om uppsikt, pröva beslutet på nytt eller ändra eller upphäva det. Av bestämmelserna framgår följande. Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt var sjätte månad, så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett beslut om uppsikt inte prövas på nytt inom föreskriven tid, upphör beslutet att gälla. Säkerhetspolisen får, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, besluta om undantag från och om tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt. Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt, ska den behöriga myndigheten omedelbart upphäva beslutet. Dessa bestämmelser framstår som lämpliga även i fråga om ett villkor att uppsikten ska förenas med elektronisk övervakning.

Med ett undantag krävs det inga författningsändringar för att bestämmelserna ska gälla även elektronisk övervakning. Undantaget gäller skyldigheten enligt 4 kap. 11 § att omedelbart upphäva ett beslut om det inte längre finns skäl för det. Denna skyldighet bör uttryckligen gälla även för elektronisk övervakning. Om det fortfarande finns skäl för att utlänningen är under uppsikt men däremot inte för elektronisk övervakning, ska den behöriga myndigheten alltså vara skyldig att omedelbart upphäva detta villkor.

Bestämmelser om ändring eller upphävande av ett beslut om anmälningsskyldighet eller en sådan skyldighet tillsammans med ett förbud att lämna vistelseområdet finns i 5 kap. 19 § LSU. Bestämmelsen innebär bl.a. att Säkerhetspolisen får medge tillfälliga undantag och lättnader och upphäva ett beslut om fortsatt användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 16 §. Efter ansökan av Säkerhetspolisen får den myndighet som beslutat om tvångsmedlet upphäva beslutet eller göra andra ändringar i det än som anges i första stycket. Rätten får efter ansökan av Säkerhetspolisen göra ändringar i ett beslut enligt 16 § om fortsatt användning av tvångsmedel. Bestämmelsen behöver ändras i enlighet med förslaget i avsnitt 7.8.5 om att förbud att lämna ett vistelseområde ska kunna meddelas oberoende av anmälningsskyldighet. Vår bedömning är att bestämmelsen i övrigt inte behöver ändras för att omfatta undantag, lättnader och upphävande av tvångsmedel som kombinerats med elektronisk övervakning.

Det bör inte införas någon tidsgräns

Förbud att lämna ett vistelseområde eller att vistas på en viss plats utgör mindre ingrepp i utlänningens rörelsefrihet än förvar men innebär ändå begränsningar av rörelsefriheten i olika grad. Vidare kan åtgärderna utgöra en inskränkning i utlänningens rätt till privatliv och familjeliv. Inskränkningarna blir mer kännbara när åtgärderna kombineras med elektronisk övervakning. Regleringen måste därför ge uttryck för en balanserad avvägning mellan det samhällsintresse som regleringen ska tillgodose och ingreppet i utlänningens rättigheter.

När det gäller barn behöver lagstiftningen också beakta barnets bästa och övriga rättigheter enligt Barnkonventionen.

Någon tidsgräns gäller inte för uppsikt, oavsett om åtgärden beslutats för ett barn eller en ungdom. När det gäller tvångsmedel gäller i korthet ett beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde gäller i längst tre år från dagen för utvisnings- eller avvísingsbeslutet. Därefter kan Stockholms tingsrätt besluta att tvångsmedlen får fortsätta även efter denna tid. Ett sådant beslut gäller för en vis tid, längst tre år. (5 kap. 12, 16 och 17 §§ LSU.) Eftersom elektronisk övervakning gör att åtgärderna blir mer ingripande finns det anledning att överväga om det bör införas någon särskild tidsgräns för elektronisk övervakning.

2023 års förvarsutredning har övervägt frågan om särskilda tidsgränser för s.k. förstärkt uppsikt och kommit fram till att någon sådan gräns inte bör införas för vuxna. Utredningen anser att åtgärden inte är av sådan ingripande karaktär för vuxna att detta är nödvändigt, och pekar på att förstärkt uppsikt i huvudsak kommer att användas i stället för ett frihetsberövande i form av förvar. När det gäller barn menar utredningen emellertid att övervakningen kan stärka känslan av utanförskap för den övervakade och att bärande av utrustningen kan skapa en rädsla för att bli dömd och behöva förklara sig för omgivningen. Dessa känslor anses kunna kännas särskilt tung för ett barn. Utredningen föreslår därför att det ska gälla tidsgränser för förstärkt uppsikt för barn. Som huvudregel föreslås att ett barn inte ska få vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. För barn som utvisats på grund av brott eller barn i ett säkerhetsärende föreslår utredningen att förstärkt uppsikt ska få pågå i högst tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader. Detta kan jämföras med den föreslagna tidsgränsen för förvar av barn i säkerhetsärenden, som är tre månader med möjlighet till förlängning med ytterligare tre månader om det finns synnerliga skäl. (Se SOU 2025:16 s. 360, 361, 391 och 392.)

När det gäller vuxna instämmer vi i den bedömning som gjorts av 2023 års förvarsutredning. Några särskilda tidsgränser bör därför inte införas. I stället bör de tidigare beskrivna reglerna om upphävande av beslut om uppsikt respektive anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna vistelseområdet tillämpas som vanligt. I fråga om barn finns det, som utredningen påpekat, skäl som talar

för en yttersta tidsgräns för elektronisk övervakning. Utredningen har samtidigt gjort bedömningen att barn i säkerhetsärenden ska få vara ställda under förstärkt uppsikt under betydligt längre tid än barn i vanliga utlänningsärenden. Den maximala tiden för barn i säkerhetsärenden föreslås vara totalt 18 månader.

LSU tillämpas endast i de mest kvalificerade säkerhetsärendena. Utvisning med stöd av lagen kan komma i fråga endast om utlänningen kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till brott enligt terroristbrottslagen eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). De personer som lagen tillämpas på utgör alltså allvarliga säkerhetshot. Detta gäller även om utlänningen skulle vara ett barn. Som framhållits tidigare i detta kapitel är det därför av yttersta vikt med en ordnad avlägsnandeprocess och, om avlägsnande inte är möjligt, att utlänningen effektivt kan kontrolleras. Det följer av proportionalitets- och behovsprinciperna att beslut om elektronisk övervakning ska vara under så kort tid så möjligt och upphöra så snart övervakningen inte längre behövs. Så länge det finns ett behov, och övervakningen inte pågått så länge att det framstår som oproportionerligt att låta den fortsätta, bör det enligt vår mening vara möjligt att låta åtgärden pågå. Vi föreslår därför inte någon särskild tidsgräns för elektronisk övervakning som avser personer under 18 år. Däremot ska den omständigheten att det är fråga om ett barn som alltid beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Vidare ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.

7.8.12 Utlännen ska vara skyldig att medverka

Förslag: Utlännen ska vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten ska, när den elektroniska övervakningen förekommer enligt ett beslut om tvångsmedel, vara straffsanktionerad. Den som i ett sådant beslut har förbjudits att lämna ett vistelseområde med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, ska dömas för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av grov oakt-samhet ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Skälen för förslaget

Den enskilde måste medverka

För att elektronisk övervakning ska fungera krävs den enskildes medverkan. Det bör därför föreskrivas att den som beslutet avser är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Motsvarande bestämmelse gäller vid kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 2 a § kontaktförbudslagen) respektive preventiva vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 7 § andra stycket lagen om preventiva vistelseförbud). För att utlänningen ska kunna fullgöra sina skyldigheter krävs att han eller hon får tydlig och adekvat information om övervakningens innebörd och omfattning, hur utrustningen fungerar och hur den ska skötas.

Skyldigheten att medverka ska vara straffsanktionerad när elektronisk övervakning används i samband med tvångsmedel

När det gäller personer som är ålagda anmälningsskyldighet kombinerat med förbud att lämna vistelseområdet till följd av ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd finns inget annat påtryckningsmedel än en kriminalisering av åsidosättanden av skyldigheten att medverka. I likhet med vad som gäller vid kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning bör skyldigheten att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå därför i sådana fall vara straffbelagd.

Vid uppsikt är alternativet till åtgärden att utlänningen tas i förvar. Det kan då antas att utlänningen är högt motiverad att medverka och att fullgöra det som åligger honom eller henne. Vid slarv och andra åsidosättanden av åliggandena kan förvar bli aktuellt. Tillräcklig anledning till kriminalisering finns därför inte i dessa fall. Detta ligger i linje med bedömningen i avsnitt 7.5 att överträdelser av uppsiktsbeslut inte heller i framtiden ska vara kriminaliserade.

Det straffbara handlandet och straffskalan

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, döms för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av grov oakt-samhet döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Vi bedömer att det straffbara handlandet bör motsvara det som gäller vid kontaktförbud. Det bör alltså omfatta såväl hindrande som hantering av utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra den elektroniska övervakningen. Hindrande av övervakningen kan t.ex. handla om att den övervakade skadar fotbojan eller på annat sätt genom fysiska åtgärder förhindrar att utrustningen kan fungera. Avgörande är att den elektroniska övervakningen antingen inte kommer till stånd eller att den inte kan fortgå. Försvårandet bör kunna ske genom både aktivt handlande, såsom att göra åverkan på utrustningen eller försöka manipulera den på olika sätt, och underlåtenhet, såsom att underlåta att ladda utrustningens batterier på föreskrivet sätt eller att underlåta att inställa sig för nödvändiga kontroller av utrustningen. Utlänningen bör kunna anses ha försvårat den elektroniska övervakningen även om övervakningen inte har upphört.

Med hänsyn till vikten av att de övervakade utlänningarna med-verkar bör straffskalan för uppsåtliga gärningar motsvara det som gäller vid elektronisk övervakning vid kontaktförbud. Påföljden bör alltså vara fängelse i högst ett år.

När det gäller oaktsamhet bör inte alltför obetydligt slarv leda till straffansvar. Däremot bör den utlänning som är grovt oaktsam kunna straffas. Ett exempel på när grov oaktsamhet kan föreligga är när den som beslutet gäller, utan att uppsåt föreligger, underlåter att se till att batterierna är laddade (jfr Förbättrat skydd mot stalkning, prop. 2010/11:45 s. 87). Den straffskala som gäller för grovt oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning i kontaktförbudslagen framstår som lämplig. Påföljden bör alltså vara böter eller fängelse i högst ett år.

Överträdelser bör utredas av Säkerhetspolisen. Uppgiften ryms enligt vår bedömning i 3 § första stycket 7 förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

7.8.13 Underrättelseskyldighet

Förslag: I lagen ska det tas in föreskrifter om innehållet i ett beslut om elektronisk övervakning.

Skälen för förslagen och bedömningen

Den som ska övervakas elektroniskt behöver ingående information både om vad övervakningen går ut på, vilken medverkan som krävs av honom eller henne och, när straffansvar kan bli aktuellt, vilka konsekvenser det kan få om han eller hon inte medverkar på det sätt som förutsätts. I 4 kap. 6 § LSU anges vad ett beslut om uppsikt ska innehålla och att beslutet ska delges beslutet. Någon särskild bestämmelse om delgivning behövs därför inte. Däremot bör paragrafen kompletteras med bestämmelser – lämpligen i ett nytt andra stycke – om vad som ska anges i uppsiktsbeslutet i fråga om en beslutad elektronisk övervakning. I beslutet behöver det anges när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske och vad den mot vilken den elektroniska övervakningen gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Motsvarande bestämmelser bör införas i 5 kap. 13 § LSU som handlar om anmälningsskyldighet. Där bör det även anges vilken påföljd som hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning kan medföra. I paragrafen framgår att beslutet ska delges.

7.8.14 Polismyndigheten ska ansvara för den elektroniska övervakningen

Förslag: Polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av den elektroniska övervakningen. Bestämmelser om detta ska tas in i förordning.

Bedömning: Det bör ankomma på Säkerhetspolisen att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av larm.

Skälen för förslaget och bedömningarna

En eller flera ansvariga myndigheter måste utses

Verkställigheten av elektronisk övervakning innefattar flera olika åtgärder. Bland annat måste utrustningen monteras och installeras, de övervakade personerna få information om sina åligganden, larm måste övervakas och hanteras och övervakningen måste avslutas när det blir aktuellt. Det är nödvändigt att bestämma vilken myndighet eller vilka myndigheter som ska ansvara för verkställigheten.

Bedömningen i SOU 2020:16

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (s. 648 och 649) gjordes bedömningen att Säkerhetspolisen borde åläggas uppgiften att sköta elektronisk övervakning, om det skulle införas en sådan ordning. Säkerhetspolisen föreslogs dock ha rätt att begära hjälp av Polismyndigheten vid verkställigheten av elektronisk övervakning med t.ex. installation av utrustningen eller bevakning av larm. Utredningen fäste i övervägandena stor vikt vid att övervakningen av utlänningar som har utvisats av säkerhetsskäl sedan länge är en uppgift för Säkerhetspolisen. Man betonade vidare att det också är Säkerhetspolisen som normalt utreder eventuella brott av det slag som kan föranleda utvisning enligt regelverket om kvalificerade säkerhetsärenden och att det ligger i linje med hur ansvaret för utlänningsärenden i övrigt fördelas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att Säkerhetspolisen ges uppdraget att sköta den elektroniska övervakningen. Utredningen ansåg vidare att elektronisk övervakning kan ge information som är av värde i Säkerhetspolisens övriga verksamhet, t.ex. om utlänningens kontaktnät. Risker för att sådan information inte skulle föras vidare bedömdes vara större om ansvaret för den elektroniska övervakningen skulle läggas på Polismyndigheten.

En myndighet bör ansvara för verkställigheten under hela processen

Våra förslag innebär att elektronisk övervakning kan bli aktuellt redan under den tid då ärendet handläggs av Migrationsverket. Man kan därför tänka sig en ordning där Migrationsverket ansvarar för verk-

ställigheten fram till det att Regeringen prövat ärendet eller utlänningen nöjdförklarat sig, och att Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten därefter tar över ansvaret. En sådan ordning framstår dock som ineffektiv och onödigt resurskrävande. Det är inte lämpligt att mer än en myndighet behöver ha system och personalresurser för övervakning av samma kategori personer. Vi anser därför att en och samma myndighet bör ansvara för verkställigheten under hela processen.

Säkerhetspolisen bör besluta om vilka åtgärder som ska vidtas till följd av ett larm

Säkerhetspolisen har ansvaret för övervakningen av utlännningar som utvisats av säkerhetsskäl och för den brottslighet som LSU ytterst syftar till att förebygga. Oavsett vilken myndighet som får uppdraget att verkställa elektronisk övervakning enligt LSU bör det därför vara Säkerhetspolisen som beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av larm vid elektronisk övervakning enligt lagen.

Migrationsverket bör inte verkställa övervakningen

En möjlighet är att Migrationsverket ges ansvaret för verkställigheten av elektronisk övervakning enligt LSU. Vi konstaterar dock att den här typen av övervakning skiljer sig från Migrationsverkets övriga ansvarsområden. Verket har inte enligt någon annan lagstiftning i uppgift att sköta elektronisk övervakning, inga system för sådan övervakning och ingen personal med sådana arbetsuppgifter. Såvitt känt föreligger det inte heller något förslag som innebär att verket ska ges sådana uppgifter.

Vidare är Migrationsverket endast behörig myndighet att fatta beslut om uppsikt fram till det att ett överklagat beslut om utvisning har tagits emot av Regeringskansliet (4 kap. 3 § jämförd med 3 kap. 3 § LSU). När det gäller anmälningsskyldighet tillsammans med förbud att lämna ett vistelseområde kan regeringen fatta sådana beslut i samband med ett beslut om inhibition eller tillfälligt uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet av utvisning (5 kap. 9 § LSU). Endast Säkerhetspolisen följer ärendet från dess inledning och till dess verkställighet sker.

Det anförda innebär att såväl praktiska, samhällsekonomiska och systematiska skäl talar emot att Migrationsverket får i uppgift att verkställa den elektroniska övervakningen enligt LSU. Myndigheten bör därför inte ges ansvaret för uppgiften.

Verkställigheten bör skötas av samma myndighet som är ansvarig för verkställigheten av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen

Som tidigare sagts är Säkerhetspolisen ansvarig för övervakningen av de utlänningar som LSU tillämpas på. Myndigheten initierar ärendet och har ansvaret för verkställighet av utvisningen (2 kap. 2 och 11 §§ LSU). Endast Säkerhetspolisen har full inblick i ärendena och bör, som vi redan konstaterat, ansvara för att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas vid larm. Dessa omständigheter talar med viss styrka för att Säkerhetspolisen ska ansvara för att verkställa den elektroniska övervakningen.

En klar nackdel med att lägga uppgiften på Säkerhetspolisen är emellertid att myndigheten inte enligt någon annan lagstiftning har i uppgift att sköta elektronisk övervakning, inga system för sådan övervakning och ingen personal med sådana arbetsuppgifter. Det saknas alltså helt erfarenhet av den sortens uppgifter som det nu är fråga om och så vitt känt föreligger inga förslag om att myndigheten ska få sådana uppgifter. Jämfört med Polismyndigheten eller Kriminalvården är Säkerhetspolisen vidare en liten myndighet med betydligt mindre resurser. Skillnaden i förhållande till Polismyndigheten avspeglar givetvis att Polismyndigheten har ett betydligt bredare och mer omfattande uppdrag än Säkerhetspolisen. Samtidigt är det ofrånkomligt att det i en större organisation med erfarenheter från liknande uppgifter typiskt sett är lättare att ta sig an och bygga upp en organisation för en tillkommande uppgift. Det är också ofrånkomligt att ett system inom en liten organisation blir mer sårbart än i en större organisation med mer resurser.

Polismyndigheten är verkställande myndighet för beslut om elektronisk övervakning enligt lagen om preventiva vistelseförbud och kontaktförbudslagen, och har alltså erfarenhet av uppgiften och en viss organisation för hanteringen. Om man genomför de förslag som lagts fram i betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) kommer Polismyndigheten även att vara verkställande myndighet för elektronisk övervakning vid förstärkt upp-

sikt. Till skillnad från Säkerhetspolisen har Polismyndigheten ett uppbyggt system med teknik, utbildning och personalresurser med kunskap om genomförande av elektronisk övervakning. Myndigheten kommer dessutom, om de nyss nämnda förslagen blir verklighet, behöva ytterligare utveckla verksamheten med elektronisk övervakning. Detta talar för att uppgiften läggs på polisen.

Det finns dock även skäl som talar emot att Polismyndigheten ges uppgiften. Till att börja med kan det framhållas att myndigheten inte är ansvarig för vare sig de brott som LSU syftar till att förebygga, övervakningen av de utläningar som utgör kvalificerade säkerhets-hot, eller för att utreda överträdelser av anmälningsskyldighet, förbud att lämna ett vistelseområde eller skyldigheten att medverka till elektronisk övervakning enligt LSU (jfr 3 § polislagen [1984:387] och avsnitt 7.8.12). Det finns sedan många år en strävan mot att renodla Polismyndighetens verksamhet till sitt kärnuppdrag. Man kan med visst fog hävda att det skulle stå i strid med denna strävan att lägga på Polismyndigheten en ny uppgift på Säkerhetspolisens område. Vi konstaterar dock samtidigt att Polismyndigheten redan i dag har i uppgift att omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om en utläkning bryter mot ett beslut om uppsikt eller ett förbud att lämna ett vistelseområde, om en sådan person påträffas (13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utläningar). Verkställigheten av elektronisk övervakning ligger relativt väl i linje denna uppgift och uppgiften att ansvara för utläningars anmälningsskyldighet. Eftersom syftet med övervakningen enbart är att kontrollera att utläningen respekterar åläggandena och att lokalisera honom eller henne vid överträdelser, ser vi inte de risker angående bristande informationsöverföring som 2020 års utredning befarade. För kartläggning av utläningens kontaktnät m.m. finns andra tvångsmedel, som är avsedda och bättre lämpade för sådana ändamål. Det bör vidare framhållas att Polismyndigheten har andra uppgifter på utlänningsrättens område, bl.a. när det gäller inre utlänningskontroll.

Polismyndigheten har framhållit att endast ett fåtal ärenden om elektronisk övervakning enligt kontaktförbudslagen förekommer varje år och att erfarenheterna av preventiva vistelseförbud än så länge är begränsad. Polismyndigheten har upplyst att myndigheten endast har byggt upp en begränsad organisation för hantering av elektronisk övervakning. Myndigheten har gjort gällande att den omständigheten att den har andra liknande uppgifter därför inte

bör tillmätas alltför stor betydelse. Polismyndigheten har vidare framhållit att de larm som ska hanteras enligt kontaktförbudslagen och lagen om preventiva vistelseförbud har en annan karaktär än de larm som kan förekomma enligt LSU. När ett kontaktförbud överträds krävs omedelbara operativa åtgärder, eftersom det kan föreligga överhängande fara för skyddspersonen. Polisen behöver alltså normalt göra en akut uttryckning för att sätta skyddspersonen i säkerhet och lokalisera den övervakade personen. Vid överträdelse av preventiva vistelseförbud krävs omedelbara operativa åtgärder eftersom det då bedöms föreligga en risk för de våldsdåd som vistelseförbudet syftar till att förhindra. Syftet med övervakningen enligt LSU är inte att den verkställande myndigheten ska göra en uttryckning eller annan uppföljning av ett larm på eget initiativ, utan att Säkerhetspolisen ska få kännedom om att den övervakade utlänningen har lämnat vistelseområdet eller att övervakningen hindras. Det bör sedan ankomma på Säkerhetspolisen att göra bedömningen av vilka uppföljande åtgärder som behöver vidtas. Den omständigheten att uppföljningen av ett larm inte avses ligga på Polismyndigheten talar emot att uppgiften att sköta verkställigheten läggs på polisen.

Ett tredje alternativ är att uppgiften läggs på någon annan myndighet som i dag ansvarar för verkställighet av elektronisk övervakning. Statens institutionsstyrelse ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. Uppgiften att sköta verkställigheten i de nu aktuella ärendena ligger långt ifrån myndighetens kärnverksamhet. Det framstår därför inte som ett bra alternativ. Kriminalvården har däremot redan i dag vissa uppgifter enligt LSU, eftersom vuxna utlänningsar som tas i förvar enligt lagen normalt ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte (3 kap. 18 § första stycket LSU). Det finns också stor erfarenhet av elektronisk övervakning inom myndigheten. Kriminalvården framstår därför i och för sig som ett tänkbart alternativ. Det som särskilt talar emot den lösningen är att elektronisk övervakning enligt LSU bör samordnas med elektronisk övervakning av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen. Det förefaller inte som en rimlig ordning att förlägga dessa två uppgifter på två olika myndigheter. Som framgår i det föregående föreslår 2023 års förvarsutredning att Polismyndigheten ska ansvara för verkställigheten av förstärkt uppsikt.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att uppgiften att verkställa elektronisk övervakning läggs på Polismyndigheten. Det väger då tungt att en och samma myndighet bör ansvara för verkställighet av förstärkt uppsikt enligt utlänningslagen och elektronisk övervakning enligt LSU. Vi föreslår därför att Polismyndigheten ska vara ansvarig för verkställigheten av elektronisk övervakning. Bedömningen innebär att Polismyndigheten ska sköta alla de uppgifter som krävs för att övervakningen ska kunna påbörjas och fortgå och ta emot de larm som utrustningen skickar. Därutöver bör det åligga Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om mottagna larm och att lämna de uppgifter från övervakningen om typen av larm och om utlännings position som Säkerhetspolisen behöver för att fatta beslut om vilken åtgärd som bör vidtas med anledning av larmet.

Det bör, som tidigare sagts, inte ligga på Polismyndigheten att vidta några självständiga åtgärder på grund av larm. En annan sak är att Polismyndigheten kan få i uppdrag av Säkerhetspolisen att t.ex. göra en uttryckning, om Säkerhetspolisen bedömer att det behövs.

Bestämmelser om Polismyndighetens uppgift att verkställa elektronisk övervakning och att underrätta Säkerhetspolisen om larm bör tas in i förordningen om särskild kontroll av vissa utlännningar. Någon ändring i polislagen bedöms inte nödvändig (se 2 § 5 polislagen).

Som framgått i det föregående vilar valet av Polismyndigheten som verkställande myndighet tungt på att andra förslag om att myndigheten ska ansvara elektronisk övervakning genomförs. Ett medskick är att det framstår som lämpligt att ta ett samlat grepp i frågan, så att myndigheternas resurser kan användas på det bästa sättet.

7.8.15 Säkerhetspolisen ska lämna de anvisningar till Polismyndigheten som behövs för verkställigheten

Förslag: I förordningen om särskild kontroll av vissa utlännningar ska det föreskrivas att Säkerhetspolisen så snart som möjligt ska lämna Polismyndigheten de anvisningar som behövs för att den elektroniska övervakningen ska kunna verkställas på ett säkert sätt. I förordningen ska även vissa andra bestämmelser om underättelseskyldighet föras in.

Skälen för förslagen

Underrättelse och anvisningar

Beslut om uppsikt kan fattas interimistiskt av Säkerhetspolisen (4 kap. 4 § LSU). Annars är Migrationsverket eller Regeringen behörig myndighet. Migrationsöverdomstolen får besluta om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar (4 kap. 3 §). Beslut om anmälningsskyldighet med eller utan förbud att lämna ett vistelseområde fattas av Migrationsverket, regeringen eller, interimistiskt, av Säkerhetspolisen (5 kap. 8, 9 och 14 §§ LSU). Beslut om fortsatt användning av tvångsmedel kan fattas av rätten (5 kap. 16 § LSU).

När ett beslut som innefattar elektronisk övervakning har fattats måste Polismyndigheten få underrättelse om beslutet. Det bör därför föreskrivas att beslutet omedelbart ska lämnas över till Polismyndigheten för verkställighet.

Vidare behöver Polismyndigheten få de uppgifter om utlännings personliga förhållanden som är nödvändiga för planeringen och genomförandet av övervakningen. Polismyndigheten behöver även få information om risker och andra förhållanden som har betydelse för att man ska kunna verkställa beslutet på ett säkert sätt. Den myndighet som har bäst kunskap om samtliga relevanta förhållanden är Säkerhetspolisen. Övervakningen kan inte påbörjas utan att Polismyndigheten har fått den information som är nödvändig. Vidare får Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller det ansvariga statsrådet uppdra åt Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten (4 kap. 7 § LSU). Därför framstår det som mest rationellt att Säkerhetspolisen, oavsett vilken myndighet som fattat beslutet om uppsikt med elektronisk övervakning, ska vara skyldigt att lämna nödvändiga anvisningar till Polismyndigheten. Samma sak bör gälla vid förbud att lämna ett vistelseområde som meddelats med stöd av bestämmelserna i 5 kap. LSU. Skyldigheten att lämna anvisningar bör inte innebära en skyldighet att delge Polismyndigheten underrättelseuppgifter och annan sekretessbelagd information, utan bör handla om t.ex. lämplig bemanning och säkerhetsåtgärder vid kontakter med utlännings.

Det är angeläget att övervakningen kan komma i gång omgående varför Säkerhetspolisen bör vara skyldig att lämna underrättelsen och övrig information så snart som möjligt. Bestämmelserna om under-

rättelseskyldighet och lämnande av anvisningar kan lämpligen ges i förordning och kräver inte något nytt bemyndigande.

Vissa andra förtydliganden

Det framgår i dag inte tydligt i regleringen hur Polismyndigheten ska få information om beslut om uppsikt och anmälningsskyldighet, trots att myndigheten har i uppgift att sköta anmälningsskyldigheten och underrätta Säkerhetspolisen om överträdelser såväl av anmälningsskyldighet enligt 4 eller 5 kap. LSU som förbud mot att lämna ett vistelseområde enligt samma kapitel (4 kap. 2 § och 5 kap. 13 § LSU och 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar). Bestämmelser som går ut på att Polismyndigheten ska underrättas om sådana bör därför också införas i förordningen.

Det bör samtidigt i förordningen införas bestämmelser som klargör att Säkerhetspolisen ska underrättas om beslut om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Så sker redan i dag men det kan inte klart utläsas av regleringen.

Det är också viktigt att den elektroniska övervakningen avslutas omedelbart när beslutet upphör och att Polismyndigheten får reda på om det sker förändringar i villkoren för uppsikt, anmälningsskyldighet eller förbud att lämna vistelseområdet (4 kap. 9 § och 5 kap. 19 § LSU). Detta kräver vissa ändringar i förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Regleringen innebär att de beslutande myndigheterna får en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten. Det betyder att uppgifterna med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan lämnas utan hinder av sekretess.

7.8.16 Personuppgiftsbehandling

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som blir nödvändig i samband med elektronisk övervakning har tillräckligt stöd i gällande dataskyddslagstiftning.

Förslag: Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, ska få bevaras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Skälen för bedömningen och förslaget

Frågan

Förslaget om elektronisk övervakning innebär att Polismyndigheten kommer att behandla uppgifter om utlänningens position och andra personuppgifter såsom uppgifter om namn, adress, personnummer och samordningsnummer. Även Säkerhetspolisen kommer, i händelse av larm, att behandla uppgifter om utlänningens position i samband med larmet. Frågan är om förslagen är förenliga med den dataskyddsreglering som gäller för respektive myndighet och om personuppgiftsbehandlingen kräver några författningsändringar.

Den EU-rättsliga regleringen

Den grundläggande regleringen om hur personuppgifter får behandlas finns i den s.k. dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]). Dataskyddsförordningen ska dock inte tillämpas på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). På EU-nivå regleras sådana frågor i stället av det så kallade brotts-

datadirektivet³. Direktivet avser brottsbekämpande myndigheters behandling av personuppgifter och genomfördes i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen gäller behandling av personuppgifter som utförs av de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet och i verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Dataskyddsförordningen reglerar all annan verksamhet än den som avses i brottsdatadirektivet.

Varken dataskyddsförordningen eller brottsdatadirektivet omfattar personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet, vilket följaktligen inte heller brottsdatalagen gör. Den absoluta merparten av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling omfattas alltså inte av brottsdatalagen (se Brottsdatalag, prop. 2017/18:232 s. 103).

Registerförfattningar

Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten regleras huvudsakligen genom brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Enligt 1 kap. 2 § brottsdatalagen gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen (2016:27), och utlänningsdataförordningen (2016:30).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Lagen gäller även vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (3 §). Lagen gäller inte vid behandling av personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för brottsdatalagen. I 11–13 §§ finns bestämmelser om när personuppgiftsbehandling är tillåten. När det gäller personuppgiftsbehandling i samband med elektronisk övervakning enligt LSU är det framför allt relevant att ange att Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§ och kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige.

Det sagda innebär att utlänningsdatalagen normalt är tillämplig vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid uppsikt och förvar enligt utlänningslagen. Om åtgärden utförs för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen faller emellertid personuppgiftsbehandlingen i stället under brottsdatalagens tillämpningsområde. Det är nämligen syftet med behandlingen av personuppgifterna som avgör vilket av de två regelverken som Polismyndigheten ska tillämpa vid sin personuppgiftsbehandling (se Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning, prop. 2017/18:254, s. 24). Ett exempel på detta är Polismyndighetens behandling av personuppgifter vid utvisning på grund av brott. Eftersom utvisning är en särskild rättsverkan av brott, som innebär att en straffrättslig påföljd verkställs, faller denna personuppgiftshantering under brottsdatalagens tillämpningsområde.

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i brottsbekämpande och lagförande verksamhet regleras i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Lagen gäller även vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter när myndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Av 2 kap. 1 § framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för något av de ändamål som räknas upp i paragrafen. Bland annat får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det som avses är bl.a. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU (se Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av person-

uppgifter, prop. 2018/19:163 s. 218 och 219). All operativ verksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen har ansetts vara i någon mån brottsbekämpande. Det innebär exempelvis att även Säkerhetspolisens yttranden i medborgarskapsärenden har ansetts falla inom lagens tillämpningsområde, eftersom Säkerhetspolisens uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är ett led i uppgifterna som rör nationell säkerhet (se prop. 2018/19:163 s. 66).

*Personuppgiftsbehandlingen har stöd
i den befintliga dataskyddslagstiftningen*

I sin roll som verkställande myndighet kommer Polismyndigheten att hantera personuppgifter. Det kan inte uteslutas att det i vissa fall blir fråga om behandling av känsliga personuppgifter som rör utlänningens hälsotillstånd. I flertalet fall bedöms personuppgiftsbehandlingen syfta till Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige, se 3 §. I dessa fall tillämpas utlänningsdatalagens bestämmelser på personuppgiftsbehandlingen. Enligt 11 § den lagen får Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 3 §. Uppgifter som behandlas enligt 11 § får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet eller enskild, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning, se 13 § första stycket. Den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell för Polismyndighetens del bedöms därför ha lagstöd i utlänningsdatalagen. Samma sak bedöms gälla för Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i ärendena.

Eftersom överträdelser av förbud mot att lämna en vistelse i vissa fall är kriminaliserade har personuppgiftsbehandlingen även till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och lagföra brott. Detta innebär att även lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område är tillämplig. Personuppgiftsbehandlingen som sker i detta syfte har också tillräckligt lagstöd.

Om den utlänning som omfattas av elektronisk övervakning har utvisats på grund av brott bedöms utlänningsdatalagen inte vara tillämplig på personuppgiftsbehandlingen. I de fallen ska endast lagen

om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område tillämpas. Några ändringar i den lagen bedöms inte nödvändiga heller i dessa fall.

Även Säkerhetspolisen kommer att behandla personuppgifter i samband med den elektroniska övervakningen. Även denna personuppgiftsbehandling bedöms ha tillräckligt lagstöd genom bestämmelserna i lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Bevarande och förstöring av uppgifter om den övervakades position

Enligt 27 § kontaktförbudslagen får uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, bevaras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. Uppgifter i övrigt om den övervakades position får inte bevaras. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att det är viktigt från integritetssynpunkt att uppgifter om den övervakades position inte bevaras längre än nödvändigt (se prop. 2010/11:45 s. 57). Regeringen ansåg att två månader är en tillräckligt lång tid för att en eventuell förundersökning ska hinna inledas. Regeringen framhöll vidare att när förundersökning eller annat ärende om utredning av beivrande av brott har inletts får uppgifterna bevaras i det ärendet och arkiveras eller gallras enligt vanliga regler, varvid uppgifter som inte längre får bevaras omedelbart ska förstöras.

En liknande reglering finns i 32 § lagen om preventiva vistelseförbud. Där anges att uppgifter om den övervakades position, som tagits fram enligt 31 §, får bevaras i högst två månader. När uppgifterna inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. Till grund för regleringen anförs i propositionen i allt väsentligt samma skäl som skälen för bestämmelsen i kontaktförbudslagen (se Preventiva vistelseförbud, prop. 2023/24:57, s. 62).

De skäl som ligger till grund för bestämmelserna om bevarande och förstörande i kontaktförbudslagen och lagen om preventiva vistelseförbud gör sig gällande även när det gäller elektronisk övervakning i kvalificerade säkerhetsärenden. Motsvarande bestämmelser bör därför införas i LSU.

7.8.17 Informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Förslag: Polismyndigheten ska på begäran av Säkerhetspolisen eller på eget initiativ lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av elektronisk övervakning.

Bedömning: Det bör överlämnas åt myndigheterna att bestämma hur informationen ska delas.

Skälen för förslaget och bedömningen

Som framgått gäller enligt 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Säkerhetspolisen om en utlänning bryter mot ett beslut om uppsikt eller ett förbud mot att lämna ett vistelseområde. Säkerhetspolisen kan även behöva få tillgång till andra uppgifter som kommer fram vid den elektroniska övervakningen, framför allt om utlänningens position i samband med larm. Eftersom uppgifterna regelmässigt omfattas av sekretess får uppgifterna inte utan vidare delas med Säkerhetspolisen. Om man inför en bestämmelse om att Polismyndigheten på begäran eller på eget initiativ ska lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar i samband med verkställigheten av den elektroniska övervakningen uppkommer en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna. Bestämmelsen kan lämpligen tas in i förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Det finns olika sätt för myndigheter att lämna information till varandra. I många fall sker detta numera elektroniskt. Med hänsyn till ärendenas känsliga natur bör det dock överlämnas åt myndigheterna att bestämma hur informationen ska lämnas. Detta är i överensstämmelse med vad som gäller i fråga om underrättelseskyldigheten enligt 13 § förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar, där det inte föreskrivs om hur underrättelsen ska ske.

7.9 Boendeskyldighet bör inte införas

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att ålägga en utlännings att bo på en anvisad plats.

Skälen för bedömningen

I slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar föreslår 2023 års förvarsutredning att det i ett beslut om uppsikt ska kunna föreskrivas om en skyldighet att bo på en anvisad plats, s.k. boendeskyldighet (se SOU 2025:16 s. 290 och 291). Utredningen anför att skyldigheten att bo på en av myndigheterna anvisad plats innebär väsentligt lindrigare begränsningar av rörelsefriheten än förvar. En sådan åtgärd anges i många fall vara tillräcklig för att säkerställa behovet av kontroll inom asylförfarandet eller vid verkställandet av avlägsnande ur landet genom att myndigheterna vet var utlänningsen bor om man har behov av att komma i kontakt med denne. Anvisningar om skyldighet att bo på en anvisad plats innebär enligt förslaget att den ansvariga myndigheten beslutar var utlänningsen ska bo. Det kan vara ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Utlänningsen ska anses uppfylla boendeskyldigheten om utlänningsen vistas i bostaden under en sammanhängande vilotid varje dygn. På det sättet överensstämmer tillämpningen med den som är avsedd när det gäller regelverket om asylsökandes skyldighet att bo på ett asylboende (se En ny ordning för asylsökandes boende, prop. 2024/25:49 s. 32).

Det är en lämplig utgångspunkt att de kontrollåtgärder som är tillgängliga enligt utlänningslagen också bör vara tillgängliga enligt LSU, om det inte framgår att det saknas behov av en viss åtgärd eller att åtgärden av något annat skäl är olämplig för de kvalificerade säkerhetsärendena. Något intresse av en möjlighet att besluta att utlänningsen som omfattas av LSU ska bo på till exempel ett asylboende finns knappast. Tvärtom framstår det som olämpligt i de allra flesta fall. Säkerhetspolisen disponerar dessutom inte över några anläggningar som kan användas för ändamålet. Det bör också tilläggas att utlänningsen som omfattas av LSU inte får några bidrag för sitt uppehälle och inte heller får arbeta. Införande av boendeskyldighet i kvalificerade säkerhetsärenden skulle därför vara förenat med praktiska

svårigheter. Det har inte heller framkommit att det finns något egentligt behov av en möjlighet att ålägga utlänningen boendeskyldighet. Jämfört med andra utlänningsärenden är betydligt längre förvarstider tillåtna (se även förslagen i avsnitt 5.8.1 och 5.8.2). Dessutom finns betydande möjligheter att kontrollera utlänningen med hjälp av tvångsmedel och andra kontrollåtgärder. De förslag som lämnas detta kapitel och kapitel 6 innebär ytterligare förstärkningar av dessa möjligheter. Säkerhetspolisen har till utredningen anfört att man inte ser något praktiskt behov av en möjlighet att ålägga utlänningen boendeskyldighet. Med hänsyn till det anförda lägger vi inte fram något sådant förslag.

7.10 Offentligt biträde

Förslag: Om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om verkställighet av utvisning om frågan gäller uppsikt, om den som åtgärden gäller inte har fyllt 18 år, eller om frågan gäller uppsikt med elektronisk övervakning.

Skälen för förslaget

Om det inte måste antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas i mål om ärenden om utvisning, användning av tvångsmedel enligt 5 kap. 8 eller 9 §, verkställighet av utvisning i fall då ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats eller frågan gäller förvar och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar. Utöver detta ska ett offentligt biträde förordnas för en utlänning som inte har fyllt 18 år och som saknar vårdnadshavare i Sverige, om utlänningen är tagen i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. (6 kap. 6 § LSU.) Någon generell rätt till offentligt biträde i ärenden om förvar finns inte. Inte heller finns en rätt till offentligt biträde i ärenden om uppsikt.

Elektronisk övervakning utgör ett påtagligt ingrepp i den enskildes personliga integritet och förstärker dessutom den rörelseinskränkning som följer av uppsiktsbeslutet. När elektronisk övervakning är

aktuell i ärenden om kontaktförbud ska normalt ett offentligt biträde förordnas (7 a § kontaktförbudslagen). Samma sak gäller enligt lagen om preventiva vistelseförbud för den som ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning gäller eller avses gälla mot (12 § lagen om preventiva vistelseförbud). 2023 års förvarsutredning föreslår att offentligt biträde ska förordnas för utlänningen i mål och ärenden om förstärkt uppsikt, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (se SOU 2025:16 s. 471). När förbud att lämna ett vistelseområde enligt ett beslut om uppsikt kan komma att förenas med elektronisk övervakning menar vi att starka skäl talar för att den enskilde ska ha rätt till offentligt biträde även i dessa ärenden. Vi föreslår därför att ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om uppsikt, om det är aktuellt med elektronisk övervakning. Utlänningen kommer dock normalt att ha ett offentligt biträde så länge frågan om utvisning inte är slutligt avgjord. Behovet gäller därför endast i ärenden om verkställighet.

2023 års förvarsutredning föreslår att uppsikt ska kunna innebära nya skyldigheter, nämligen att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och vistas inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet). Åtgärderna kommer, om de genomförs, att innebära inskränkningar i rörelsefriheten. Utredningen gör dock bedömningen att åtgärderna inte innefattar sådana begränsningar i en vuxen utlänningens privat- och familjeliv eller har sådan juridisk komplexitet att det är motiverat att utvidga rätten till offentligt biträde (se SOU 2025:16 s. 470). Utredningen gör motsatt bedömning i fråga om barn och kommer där fram till att offentligt biträde ska förordnas för en utlänning som är ett barn i mål och ärenden om uppsikt, om det inte måste antas att behov saknas (se s. 472 och 473).

När det gäller ärenden om uppsikt enligt LSU gör vi motsvarande bedömning som 2023 års förvarsutredning. Barn bör alltså ha rätt till ett offentligt biträde i alla mål och ärenden om uppsikt, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. När det gäller vuxna bör regleringen däremot inte ändras. Av de skäl som anförs i fråga om uppsikt med elektronisk övervakning bör bestämmelsen endast gälla i ärenden om verkställighet av utvisning.

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 § UtL 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 § UtL).

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 spioneri 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 förordrar 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 §§ UtL 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 §§ rätts hjälpslagen.

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 biträdets. Det var vidare möjligt för det offentliga biträdets 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 anförts 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 biträdet 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 (2002:700) 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 utpekad 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 statskick. 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 under rättelseverksamhet, 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 starkt 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 allvariga 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, spioneri 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. Risker 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 § UttL inte bör upphävas. Om den alltså bör finnas kvar, återstår frågan om dess lydelse bör ändras. Utvisning enligt 34 § UttL 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 anfördes 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 begränsning 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 utlänningsens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsskyldighet. 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 funnits fall där bestämmelsen i och för sig varit tillämplig, men där frågan lösts genom att utlänningsen formlost 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 innebär 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 UtL). Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtL är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § andra stycket UtL). 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 § UtL). 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 § UtL). När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtL). Om inte annat bestämts är det Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket UtL).

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 särskild 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 § UtL, 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 föreskrifter, 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 partiets 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 få 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 anskaffnings-sättet 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. Rekvisitetet *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 objektiva 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. Upplýsningssinhämtningen 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 Justiekanslern, 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 påandel 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 utlänningsandel 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 andel 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 andel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige. Begreppet ”andel” föreslås ersätta de i utlänningslagen förekommande begreppen ”levnadssätt” och ”misskötsamhet”. Begreppet andel 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 andel

Utredningen föreslår att en samlad bedömning av en utlänningsandel 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 bristandeandel 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 sinandel som kan avse beteenden eller handlingsätt 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.

*Utkade möjligheter att avvisa en utlänning
på grund av bristandeandel*

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 bristandeandel. 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 bristandeandel

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. UtL och även i övrigt kan inverka på utlänningens rätt att vistas här i landet (se bl.a. 5 kap. 17 § första stycket UtL). 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 §§ UtL). 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 spioneri 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 radikaliserings 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 svärförklarlig 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

Frysningsslagen

Den 1 januari 2024 trädde lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysningsslagen) 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 § frysningsslagen 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 frysningåtgärder 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 penningbeslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken ska gälla framför ett beslut om frysning enligt frysningsslagen. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt frysningsslagen 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen 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 frysningsslagen 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 frysningsslagen, 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen. Utlänningen kan t.ex. vara föremål för en förundersökning om brott enligt terroristbrottslagen eller dömd för brott enligt den lagen (se 4 § frysningsslagen). 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 frysningens 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 frysningens lagstiftning kom till för att Sverige skulle leva upp till förpliktelseerna enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Syftet med resolutionen, och därmed den svenska frysningens lagstiftning, 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 spioneri 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 frysningsslagen 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 utlännningar 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 frysningsslagen*

Dubbla frysningsbeslut bör inte kunna förekomma. Bestämmelserna bör därför inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt frysningsslagen 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, frysningsslagen 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen. Som utvecklas närmare i de efterföljande avsnitten bör regleringen delvis motsvara det som gäller enligt frysningsslagen, 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 frysningsslagen med ett betydande antal specialbestämmelser om LSU-fallen. Bestämmelserna föreslås vidare ha delvis ett annat syfte än frysningsslagen, 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 § frysningsslagen). 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 frysningsslagen 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 i punkterna 1 eller 2.

På motsvarande sätt som vad som gäller enligt frysningsslagen 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 frysningsslagen (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 frysningsslagen fattas av åklagare. Som skäl för denna lösning anförde regeringen vid införandet bl.a. att en central fråga för frysningsbeslutet är om det finns skäligen 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 frysningsslagen 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 frysningssärenden 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 frysningsslagen. 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 utlännningar 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen). 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 frysningsslagen, 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 § frysningsslagen 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 frysningsslagen gälla omedelbart. I fråga om underrättelser bör motsvarande bestämmelser gälla som enligt frysningsslagen. 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 frysningsslagen 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 framåt-syftande, 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 utlänningsen 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 frysningsslagen 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 frysningsslagen 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 § frysningsslagen 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 rätts-säkerhetsgaranti för den enskilde, särskilt som ett beslut om frysning enligt frysningsslagen 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 frysningsslagen.

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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen.

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 frysningsslagen 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 frysningsslagen överklagas till allmän domstol. Behörig att pröva överklaganden enligt frysningsslagen 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 frysningsslagens 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen, om det inte i något visst avseende finns goda skäl för någon annan lösning. De överväganden som gjordes vid frysningsslagens 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-

samhetskav 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 frysningsslagen.

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 frysningsslagen, 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 obehövt. 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 frysningsslagen.

När det gäller rätten till partsinsyn finns det anledning att överväga en delvis annan ordning än den som gäller enligt frysningsslagen. 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 utläningar 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 utläningen 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 frysningsslagen 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 § frysningsslagen). 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 frysningsslagen, införa en rätt att få ett offentligt biträde. Enligt frysningsslagen 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 frysningsslagen 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 §§ frysningsslagen föreskrivs om straff för brott mot frysningsslagen. Av bestämmelserna, som nyligen skärpts, framgår följande. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § frysningsslagen 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 utlännings tillgångar i strid med frysningsbeslutet. Straffbestämmelserna i frysningsslagen 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 frysningsslagen 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 § frysningsslagen 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 frysningsslagen. 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 frysningsslagen. 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 § frysningsslagen 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 frysningsskapitlet.

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 samband 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 utlännningar 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, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet eller om utlänningen kommer att bedriva företagsspioneri 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 rättssäkerhetsproblematik 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 UtL 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 vatrešnite 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 lagöverträdelse 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, framtätsyttande 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 utlännings 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 bösättningslandet. 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, förfälskning 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 framtätsyftande 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 utlännningen 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 utlännning 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 utlännning 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 utlännningen 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 stycket 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 avvísning 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 – polisens 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 anføres 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 öknings 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 stadiet av kriminell påverkan. De aktörer som får registreras är sådana som är underrättelsesmisstänkta 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 procentenheterna 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 ungdomsgång. 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 (Slopade 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. Överskotts-information 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 polismän 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, utslutandeärenden, 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 fråntagande 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 allvarig 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 utlännen 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 utlännen 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 § UtL om utlännen 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 straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum. Som skäl anføres 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 utlännningen 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 utlännningen har begått ett grovt brott, eller om det finns allvarliga skäl att anta att utlännningen 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 utlänningsens 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 tillåtit 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningen kan anses utgöra. Ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen kan således vara ett ärende rörande en utlännning 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 utlänningsens 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.

Utlännningar 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 utlännningar 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 förordna en viss utgång i ett utlänningsärende

Frågan om en viss utlänning på grund av kopplingar till kriminella nätverk bör fräntas 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 § UtL 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 § UtL).

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 utlännningen stoppas i en gränskontroll. Myndigheten kan inte besluta om avvisning av utlännningar 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 utlännningar med gängkriminella kopplingar eller att förorda en viss utgång i ärenden som rör sådana utlännningar. 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 utlännningar 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 utlännningen så snart som möjligt avlägsnas från Sverige. Om myndighetens bedömning är att det överordnade intresset är att utlännningen 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 utlännningar 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 utlänningsrätt 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 utlännningar 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 utlänningsärende 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 utlännningar 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 utlännningar skulle kunna hanteras inom ramen för de vanliga säkerhetsärenden som är reglerade i 1 kap. 7 § UtL. 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 spioneri, 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 utlännning t.ex. ska utvisas eller att ett uppehållstillstånd ska återkallas i de fall en utlännning 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 utlännningar 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 utlännningen 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 fräntas 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. Utläningarna 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 utlännings 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 utlänningsens tillstånd kan återkallas alternativt att det finns grund för att återkalla utlänningsens 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 utlänningsansökan. 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 (Genève-konventionen) 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 (flykting-statusförklaring) 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen (13 kap. 13 § första stycket UtlL). Som skäl för Migrationsverkets något ökade skyldighet att ompröva sina egna beslut har regeringen anför

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 omprövnings-skyldigheten. 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 utlännings-ärende kommer också i högre utsträckning än vanliga utlännings-ärenden 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 utlännningar 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 överträdelse 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 utlännningar 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 kommuniseringsplikt. 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 förordna 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 avvísning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, inhibition av verkställigheten, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvísning 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). Motvarande 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 utlännningen 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 migrationsdomstols 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 sekretesssynpunkt. 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 sekreteshänsyn 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 handläggningmaterial 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 avvísning 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 avvísning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § UtL. 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 avvísning 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 utlännningar 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 allvariga 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 utlänningsärende.

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 uppräknningen 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 § UtIL, (*uteslutandeärenden*),
- utlänningar som vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket UtIL (*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 uppräknningen, 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 utlännningar 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 utlännningar 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 § UtL. 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 § UtL 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningar som bedöms utgöra hot mot Sveriges säkerhet där säkerhetsaspekterna är framträdande anför 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 utlännningar 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 § UtL. 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 § UtL 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 utlännningar 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 anförts 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 jämföras 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 alltså 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 utlännningar 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 utlännningar vid verkställighetshinder (Ds 2024:23) föreslås 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 utlännningar 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 uppräknningen 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 utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) förslag om ändrade regler för vissa utlännningar 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 övervägandena 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 säkerhets-hot 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 utlännningar 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 utlännarna måste förstås mot den bakgrunden. Vårt förslag i avsnitt 12.9 om en särskild ärendekategori innefattar däremot inte något särskilt kvalifikationskrav beträffande vilka utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningar i polisiära utlänningsärenden skulle ge staten alltför långtgående möjligheter som inte står i proportion till det säkerhetshot som flera av utlännarna 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 utlännarna bedöms utgöra ett kvalificerat säkerhetshot.

Även när det gäller en mer kvalificerad kategori utlännningar 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 utlännningen 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännings i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen eller en utlännings som i en brottmålsdom har utvisats på grund av brott. Detta gäller även i situationer där det föreligger ett verkställighetshinder och utlänningsen trots avlägsnandebeslutet därför blir kvar i Sverige. Det är svårt att hävda att utlänningsen som utvisats i polisiära utlänningsärenden generellt skulle utgöra ett större hot mot det svenska samhället än utlänningsen som utvisats i vanliga säkerhetsärenden, där Säkerhetspolisen har förordat en viss utgång i ärendet. Utlänningsen 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 utlännningar 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 utlännningar i polisiära utlänningsärenden utan att man noga övervägt om en sådan möjlighet bör finnas i fråga om utlännningar i säkerhetsärenden och utlännningar 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 i 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 utlännningen 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 kontakt-erna med landet dit utlännningen 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 överensstämmer 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 utlännningen 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 utlännningen med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller att utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännings. 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 utlännningen 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 utlännningen.

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 anført 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 utlännningar 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 utlännningen 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännen 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 utlännen 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 utlännningen 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 utlännning 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 utlännningen 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 utlännningen 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 anför 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 utlännningen uppehåller sig. Det framstår dock inte som lämpligt att även knyta forumbestämmelsen till den plats där den brottsliga verksamhet som utlännningen 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.

Förfarandereglerna 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 utlännningen 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 starkt 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 data-avläsning.

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 utlännningar i sådana ärenden.

Öppna tvångsmedel mot utlännningar under 15 år

Frågan är om förslagen även bör omfatta utlännningar 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 utlännningar som kommer omfattas av ärendekategorin polisiära utlänningsärenden är vuxna individer. Det går dock inte att utesluta att vissa utlännningar 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 utlännningen. 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 utlännningen. 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 utlännningar 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 underkäntas inte om det i efterhand. Detta hänger samman med att utlännningen 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 utlännningen fanns kvar i Sverige. Även sedan utvisning verkställdes 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 berörs 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 utlänningsens närvaro (till exempel kroppsvisitation eller tagande av fingeravtryck) eller att utlänningsen 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 utlänningsen varit misstänkt för ett visst konkret brott bör det inte ställas krav på att utlänningsen 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 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningar 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 Förslagets 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 utlännningar 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 utlännningar där Polismyndigheten förordar en viss utgång i ett utlänningsärende på grund av att utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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 gänger

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 kritiserats för att träffa alltför brett. Förslaget kan också komma att kritiserats 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 mening 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 utlänningsars 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 biometriskas 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 brottsdatalogens område gäller alltså för behandlingen.

För att de föreslagna bestämmelserna om tagande av biometriskas 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. Biometriskas 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 brottsdatalogens område, ingå i biometriregistret över misstänkta. Bestämmelsen bör ändras på så sätt att även uppgifter om biometriskas 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 brottsdatalogens 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 minimistrafvet 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 minimistrafvet ska höjas till fängelse i sex månader och att maximistrafvet 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 UtL 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 § UtL 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 minimistraftet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Straffskalan för ringa fall av sådant brott ska skärpas på så sätt att maximistraftet 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 minimistrammet, för att upprätthålla proportionalitet och ekvivalens mellan de två systemet. Av dessa skäl anser utredningen att minimistrammet 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 minimistrammet 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 minimistrafket för brott av normalgraden är enligt utredningen att höja maximistrafket 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 minimistraftet 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 minimistraftet 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 överensstämja. Av samma skäl som görs gällande i avsnitt 13.2 bör alltså minimistraftet 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 utlännings- ingar, 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 utlänningsen redan fått, eller kan få, skydd i ett annat EU-land eller annat säkert land. Denna möjlighet att avvisa en ansökan om skydd bör alltså 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 UtL (utgör en fara för rikets säkerhet) eller vägras en flyktingsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § andra stycket punkten 2 UtL (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 § UtL. Det finns då möjligheter att hantera ärendet som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtL.

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 alltså 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 biometriskregister 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 tvåångsmedel*). 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 biometrireger över misstänkta, se 5 kap. 3 § andra stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Enligt 2 kap. 10 § samma lag har Migrationsverket rätt att utan hinder av sekretess ta del av personuppgifter som behandlas i biometrireger, 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 § utlänningsdatalogen (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 användas för sökningar i informationssystemet Eurodac¹ 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 asylansökan 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 § UtL 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 § UtL 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 § UtL 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 brottsdatalogens 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 förvarstagnning 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 förse 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 förslagets 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 rymms 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 försvärande 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 utlänningsen 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 utlänningsen 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 rymms 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 förvarlokaler (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 rymms 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 straffskalar och avskaffad åtalsprövning

Bedömning: Förslagen om skärpta straffskalar 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 minimistrafvet 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 maximistrafvet 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 minimistrafvet höjs till fängelse i sex månader.

En höjning av minimistrafvet 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 maximistrafv 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 dömda 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 utlänningsningen. 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlänningsens 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 utlännningar 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 utlännningar som enligt Polismyndighetens bedömning på olika sätt deltar i eller främjar verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form. Beror på vilken typ av uppehållstillstånd, eller rätt till uppehållstillstånd, som utlännningen 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 kommuniseringsplikt, i kombination med handlingar som måhända inte kan hanteras digitalt, ökade kostnader och personalresurser. Detta eftersom kommunikering 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 förekommande 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 ärendehanteringens 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 gränspolisens 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 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 § UtL) 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 utlänningsärende 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 Vardelsutredningens förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd (SOU 2025:33) och den ökning av förvar som dessa kan leda till.

Som Migrationsverket anför 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 utlännningen medan utlännningen 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 utlännningar 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 förordna 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 förordna 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 handlägningsrutiner 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningen 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 utlännningar 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 straffskalar 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 utläningar.

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 uppräknig 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 utlänningsens 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 utlännningar 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 utlänningsens 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 utlännningar 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 skyndsamt 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 utlänningsar 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 utlänningsar som har fyllt 15 år. Något hinder mot att använda andra slags tvångsmedel mot barn under 15 år finns inte. Utlämningsens 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 utlännningen medvetet främjar eller kommer att främja denna verksamhet.

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

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 utlännningen.

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 utlännningen 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 utlännningen 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 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen.

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 utlännningen. 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 utläningar 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 utläning 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 utläningen.

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 utlännningar 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 utlänningsförelägganden, 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 utlänningsbostad, 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 rättsens 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 utlännen. 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 utlännningar 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 utlännen. 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 utlännen. 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 utlännen inte deltar eller kameraupptagningar där utlännen 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 utlännen, se kommentaren till 15 §. Sådant 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 befodringsföretag 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 befodringsföretag 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 utlänningsen 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 utlänningsförebild. 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 utlänningsen. Det kan till exempel vara uppgifter om brott som utlänningsen 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 underlätas.

Paragrafen, som är ny, anger de situationer när en underrättelse får underlätas. 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 underlätas och bevakningen av sekretessfrågan kan alltså upphöra. Med att ärendet avslutades avses att verkställighet skett av avlägsnandebeslutet eller att avlägsnandebeslutet upphävt. 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 ställt 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 utlänningens levnads-sätt 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 utlännningar 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 Migrationsöverdomstolen.

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

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

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

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 utlännningar 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 utlännningar,

4. *Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel vid kontroll av utlännningar 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 utlännningar, *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 utlännningar, *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 utlännningar.

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 hitillsvarande 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 utlännningar.*

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 biometrireger som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
6. vid kontroll av utlännningar 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 uppräknningen 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 uppräknningen 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 utläningar.

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 utlännings med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar *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 utlännings som omfattas av

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

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

3. *en ansökan om utvisning enligt 2 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar 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 utlännningen har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig dataavläsning enligt denna paragraf får användas endast om utlännningen 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 utlännningar (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 utlännningen 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 anmälnings-skyldighet 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 utläningar (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 utlännings 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 utlännningar 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen. Slutligen framgår att tillståndet inte får avse rums-avlyssningsuppgifter.

Enligt *andra stycket* får 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännningen 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 utlännning 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 utläningar 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 utläningen 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 få 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 internetjänster 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 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 utlännningar,

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 förelägandet.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 3 än lokaliseringssuppgifter ska vara skäligen 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 uppräkningslista 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 utläningar 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 utläningar (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 slutet 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 allvarig 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 utlännningar i polisiära utlänningsärenden tas bort.

17.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar

1 kap.

2 §

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlännings ska utvisas enligt 2 kap. 1 § och utlänningsen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass* eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt denna lag. Detsamma gäller om utlänningsen 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 utlännings ska utvisas enligt 2 kap. 1 § och utlänningsen 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 främ-lingspass 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 ytter-ligare 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 flyk-ting eller alternativt skyddsbehövande, statusförklaring, resedoku-ment och när en utlännings upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag.

Punkt 3 motsvarar hittillsvarande punkt 2. Ändringen i bestäm-melsen 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 utlännings 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 utlännings får utvisas ur Sverige enligt denna lag om utlännings

1. med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verk-samhet 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. Övervägan-dena 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 säkerhetsshot kan omfattas. Även i fortsättningen är avsikten att bestämmelsen ska tillämpas endast när det är fråga om de mest kvalificerade säkerhetsshoten.

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

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar

– enligt 1 § första stycket 2 på nytt inom tre månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes, *eller*

– enligt 2 § första stycket 2 på nytt inom två månader från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

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. Bestämelsen 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 avvísning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas och utlännningen 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 utlännings 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 avlägsnande-beslut fattats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) som inte kan verkställas och utlännningen 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 utlännningen 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 utlännings 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 uppräkningslistan 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 genom- söker 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. 2023/24:117 s. 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 polismanns 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 det samma 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, omhändertar 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 knytts 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 utlännen 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 utlännen stadigvarande bor där. För att avlyssningen i annat fall ska få riktas mot en bostad krävs att det finns synnerlig anledning att anta att utlännen 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 för Säkerhetspolisen att

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

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

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 uppräknningen 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 utlännings anmälningsskyldighet,
2. *ålägga en utlännings 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 utlännigen 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 uppräkningslistan 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 den 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 verställts 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 brottutredning 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 utlännings ska anmäla sig hos Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras,

2. vilket vistelseområde som utlännings 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 utlännings.

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 penningtvåtsbrott 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,
- rembursar, 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 uppräkningslista, 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 utlänningsen 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 utlänningsen som beslutet avser, utan även tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till utlänningsen, 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 utlänningsen verkställs eller att avlägsnandebeslutet upphävs. Ett beslut om frysning tar sikte på samtliga tillgångar som tillhör den utlänningsen 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 läkervård 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 rätts-tillämpningen.

Domstolen ska som huvudregel hålla sammanträde om någon part begär det. Kravet på sammanträde gäller dock inte oinskränkt. Om ett sammanträde är uppenbart obehövt 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 uppräkningslistan 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 minimistraflet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Vidare höjs maximistraflet 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 minimistraflet 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 (frysningsslagen) 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 § frysningsslagen 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 förskjutats 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 § frysningsslagen 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, tillhållande 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 frysningensbeslutet 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 (frysningsslagen) 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 företrädare 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 utlännningar (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. Risker 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 samre 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 radikaliserings 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 utlännen 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 utlännen genom olika former av tvångsmedel när ett beslut om utvisning tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller att utlännen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det rör sig främst om anmälningsskyldighet, som är ett viktigt medel för att begränsa utlännings 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 utlänningsannars 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 utlännningar 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 utlännings 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 utlännningar som utgör säkerhetshot bör analyseras. Utredaren bör särskilt överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av utlännningar som utgör säkerhetshot. Till exempel är det i dag möjligt att förbjuda en sådan utlännings 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 radikaliserings 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 utlännen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans. Detsamma gäller om utlännen 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningar 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 utlännningar som utgör kvalificerade säkerhetshot enligt LSU.

Vid utformningen av en eventuell reglering som möjliggör frysning mot utlännningar 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 utlännningar

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 expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att 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. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler 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 provocativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelse regler 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 myndig-heter att använda Arachne och Edes. [112]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen 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 asylopakt. [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 avskogningsförrordning. [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 väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkrafternas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

En förbättrad elevhälsa. [113]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]