

# Lagrådsremiss

## Stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 april 2026

*Gunnar Strömmer*

*Anna Nordström*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget är det avgörande att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. I lagrådsremissen lämnar regeringen förslag om ändringar i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som syftar till att stärka skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot. Förslagen innebär bl.a.

- utökade möjligheter till förvar, bl.a. längre förvarstider och ett sänkt beviskrav vid förvar av vuxna
- ett förtydligande avseende förutsättningarna för att besluta om utvisning
- skärpta straff för vissa brott enligt lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	8
4	Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter.....	8
4.1	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	8
4.2	Kvalificerade säkerhetsärenden.....	9
4.3	Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden .....	10
4.3.1	Regeringsformen .....	10
4.3.2	Europakonventionen.....	10
4.3.3	Barnkonventionen .....	11
5	Ett försämrat säkerhetsläge kräver en förstärkt lagstiftning.....	12
6	Utökade möjligheter till förvar .....	15
6.1	Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlänningar .....	15
6.2	Ändrade tidsgränser för förvar .....	17
6.2.1	Tidsgränsen vid förvar av vuxna tas bort .....	17
6.2.2	Tidsgränsen för förvar av barn förlängs .....	22
6.2.3	Tidsfrister för ny prövning av förvar av barn införs .....	27
6.3	Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning .....	29
7	Det behövs ett förtydligande av utvisningsgrunden .....	30
8	Substitution av offentligt biträde.....	33
9	Skärpta straff för vissa brott.....	35
9.1	Straff vid brott mot återreseförbud .....	35
9.2	Skärpt straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att återvända till Sverige .....	38
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	39
11	Konsekvenser.....	40
11.1	Ekonomiska konsekvenser .....	40
11.2	Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen .....	43
11.3	Övriga konsekvenser .....	43
12	Författningskommentar.....	45
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114) i relevanta delar .....	51
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar.....	55
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	59

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

## 2 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 2 kap. 1 §, 3 kap. 1, 9, 10 och 19 §§, 6 kap. 7 och 8 §§, 7 kap. 7 § och 8 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 1 §

En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om *utlänningen*

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

2. kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om *det*

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

2. är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.

### 3 kap.

#### 1 §

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 §

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 tre månader. Om det finns synnerliga skäl får utlänningen dock hållas i förvar under ytterligare nio månader.

## 10 §

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

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

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.

Den behöriga myndigheten ska *på nytt* pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 *eller 2 § första stycket 1* 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 *på nytt* pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 2 inom tre månader *och ett beslut om förvar enligt 2 § första stycket 2 inom fyra veckor* 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 §

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. 9 § utlänningslagen. Vid sådan placering ska 10 a kap. 16 § 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.

## 6 kap.

### 7 §

I ärenden hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av Regeringskansliet. I ärenden hos regeringen fattas beslut *i frågor* om offentligt biträde av Regeringskansliet.

### 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 sätta någon annan i sitt ställe. Tillstånd för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe får endast ges om det finns särskilda skäl.*

## 7 kap.

### 7 §

Ett beslut av Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Regeringskansliet får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen när beslutet avser

1. offentligt biträde,
2. ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
3. avvisande av ombud eller biträde, eller
4. jäv.

*Ett beslut som avser substitution av offentligt biträde får dock inte överklagas.*

*Lydelse enligt lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*      *Föreslagen lydelse*

## 8 kap.

### 1 §<sup>1</sup>

Till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att 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

<sup>1</sup> Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

undgå sådan förföljelse som avses i artikel 3.5 i skyddsgrundsförordningen.

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

*Nuvarande lydelse*

återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i artikel 3.5 i skyddsgrundsförordningen.

*Föreslagen lydelse*

## 2 §

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.

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

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
  2. För ett beslut om förvar som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter fortfarande fram till dess att beslutet prövas på nytt.
  3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för prövning av ett överklagat beslut som har meddelats före den 1 mars 2027.

### 3 Ärendet och dess beredning

I maj 2024 fick en särskild utredare i uppdrag att se över lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar i ett antal avseenden. Syftet var 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 samvärd med kriminella nätverk skulle utredaren också ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas (dir. 2024:49). I augusti 2024 utvidgades utredningens uppdrag till att 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 (dir. 2024:78).

Utredningen överlämnade i december 2025 betänkandet Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114). En sammanfattning av betänkandet i nu relevanta delar finns i *bilaga 1* och lagförslagen i dessa delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2025/02614).

I denna lagrådsremiss behandlas de lagförslag om ändringar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar som avser förvar, förutsättningarna för att besluta om utvisning, straffansvar för olovlig vistelse i Sverige och hjälp till sådan olovlig vistelse samt substitution av offentligt biträde.

## 4 Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

### 4.1 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Utlänningslagen (2005:716) innehåller grundläggande bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i Sverige, utvisning och avvisning. Lagen innehåller även andra regler om utlänningars inresa och vistelse i Sverige. I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar. Lagen innehåller även särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden, ska hanteras. I ett säkerhetsärende förordar Säkerhetspolisen en viss utgång utifrån skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet (1 kap. 7 § utlänningslagen). Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det finns dock vissa särskilda bestämmelser, bl.a. vad gäller överklaganderätt och verkställighet av beslut om utvisning i sådana ärenden.

## 4.2 Kvalificerade säkerhetsärenden

För de mer kvalificerade säkerhetsärendena finns en särskild lagstiftning, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kompletterande bestämmelser till LSU finns i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

En utlänning får 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 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 personer som har begått terroristbrott i någon form eller som har ertappats med planer på sådan brottslighet. Lagen kan även tillämpas på utlänningar som på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet, t.ex. utlänningar som misstänks bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Det kan även röra sig om personer som verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet. Lagen är emellertid inte tillämplig i alla ärenden där en utlänning kan utgöra ett säkerhetshot, utan endast vid säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten (prop. 2021/22:131 s. 77 f.).

Lagen innehåller även regler om t.ex. 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 när utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det rör sig främst om anmälningsskyldighet, som är en viktig åtgärd för att begränsa utlänningens möjlighet att röra sig fritt i landet. Vidare kan vissa hemliga tvångsmedel – såsom hemlig kameraövervakning, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation – användas efter tillstånd av domstol. I lagen finns även bestämmelser om bl.a. överklagande, straff och åtal.

Ett beslut om utvisning enligt LSU meddelas av Migrationsverket efter ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan i sin tur överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen och Migrationsverket hanterar årligen ett antal sådana mål och ärenden. Vissa av dessa ärenden blir föremål för regeringens prövning.

Varje år lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen av de beslut som regeringen fattar med stöd av LSU. Redogörelsen utgör en parlamentarisk kontroll av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder. Under tiden den 1 juli 2024 till och med den 30 juni 2025 fattade regeringen sex beslut med stöd av LSU, vilket var lika många som föregående år (2025 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, skr. 2025/26:74). Det rör sig alltså om ett klart begränsat antal ärenden som regeringen prövar varje år, vilket

har sin förklaring i att LSU enbart tillämpas vid de mest kvalificerade säkerhetsshoten mot Sverige.

## 4.3 Rättigheter som aktualiseras i kvalificerade säkerhetsärenden

### 4.3.1 Regeringsformen

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska också värna enskildas privatliv och familjeliv. Domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet (1 kap. 2 och 9 §§ regeringsformen).

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och frihetsberövanden. Vidare är var och en skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev och hemlig avlyssning. Det finns också ett generellt skydd för enskilda 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 (2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen).

Detta skydd kan begränsas endast genom lag. Sådana begränsningar får bara 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). För utländska medborgare som är bofasta i landet får särskilda begränsningar i dessa rättigheter göras genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen).

### 4.3.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som svensk lag. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Europakonventionen innehåller inte något förbud mot utvisning eller utlämning av en person till ett annat land men vissa av konventionens artiklar måste beaktas i sådana ärenden. Under särskilda förhållanden kan t.ex. ett beslut om utvisning stå i strid med artikel 3 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. 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 rättig-

heterna i artikel 8 under vissa förutsättningar. Något förenklat kan sägas att det är tillåtet så länge som begränsningen är proportionerlig och sker med stöd av lag.

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 bostättningsort. 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.

I Europakonventionen regleras rätten till personlig frihet vilket bl.a. innebär att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla inom någon av de kategorier som räknas upp (artikel 5). 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 LSU. Det finns ingen föreskrift i artikeln om hur länge ett sådant frihetsberövande som syftar till utvisning eller utlämning får fortgå men det betyder 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 proportionalitetsprincipen, och ett frihetsberövande som faller under artikeln kan därför med hänsyn till en lång varaktighet komma att anses som oproportionerligt, särskilt om varaktigheten beror på försumlighet från myndigheternas sida (se bl.a. Europadomstolens domar i målen *Khlaifia m.fl. mot Italien*, nr 16483/12, den 15 december 2016 och *A m.fl. mot Storbritannien*, nr 3455/05, den 19 februari 2009).

Vidare innehåller konventionen bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen (artikel 13). Var och en vars fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Det ställs dock inga krav på domstolsprövning utan det som krävs är att det rättighetskränkande avgörandet kan ändras eller upphävas. Konventionen innehåller även bestämmelser om yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet (artikel 10 och 11).

Frågor som gäller uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6, som rör rätten till en rättvis rättegång, 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 i målet *Maaouia mot Frankrike*, nr 39652/98, den 5 oktober 2000).

### 4.3.3 Barnkonventionen

Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades barnkonventionen i svensk rätt. Rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s kommitté för barnets rättigheter kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning (prop. 2017/18:186, s. 79 och 96). En stat ska respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i barn-

konventionen utan åtskillnad av något slag (artikel 2). 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 familjemedlems handlingar, åsikter eller tro. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1). 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. Vidare framhåller kommittén bl.a. att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att man gör bedömningar anpassade till det specifika sammanhanget.

## 5 Ett försämrat säkerhetsläge kräver en förstärkt lagstiftning

### **Regeringens bedömning**

Det allvarliga säkerhetsläget kräver att åtgärder vidtas för att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetsshot även framöver ska vara effektivt.

### **Utredningens bedömning**

Utredningen saknar en uttrycklig bedömning motsvarande regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över frågan om säkerhetsläget medför ett behov av ytterligare åtgärder mot de som utgör kvalificerade säkerhetsshot. Några remissinstanser, däribland *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter behovet av att vidta fler åtgärder och pekar bl.a. på att LSU varit i kraft relativt kort tid vilket påverkar möjligheterna att bedöma behovet av ändringar i den befintliga lagstiftningen. *Civil Rights Defenders*, som har liknande synpunkter, framhåller att nuvarande terrorhotsnivå är densamma som när LSU trädde i kraft.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Ett försämrat säkerhetsläge*

De åtgärder som kan vidtas enligt LSU utgör inskränkningar i enskildas rättigheter. Dessa inskränkningar görs för att t.ex. 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 om en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekterna är särskilt framträdande och

om åtgärder som är nödvändiga att vidta för att skydda den nationella säkerheten (prop. 2021/22:131 s. 65).

På senare år har säkerhetsläget i Sveriges försämrats. Omvärlden präglas i allt högre grad av konfrontationer mellan stormakter. Stater som Ryssland, Kina och Iran samverkar och försöker påverka den regelbaserade världsordningen. Ryssland utgör för närvarande det största hotet, och rysk säkerhetshotande verksamhet som bedrivs mot Sverige riskerar att hota flera skyddsvärden med bäring på nationell säkerhet. Utvecklingen sedan Rysslands invasion av Ukraina visar dessutom på ett mer riskbenäget Ryssland som i sitt agerande i större utsträckning accepterar risk för liv och hälsa. Beroende på utvecklingen av kriget i Ukraina kan också rysk riskbenägenhet att genomföra sabotage i Europa, inklusive Sverige, snabbt förändras.

Även ombud som används i syfte att genomföra angrepp mot mål i Sverige har påverkat hotbilden. Främmande makt använder sig av ombud, exempelvis kriminella nätverk, för att utföra våldshandlingar eller genomföra attentat i Sverige. Hotet mot Sverige är på så sätt mångfacetterat. Terrorgrupper utnyttjar digitala plattformar och gamingmiljöer där våldsbejakande budskap utformas för att locka yngre målgrupper. Säkerhetspolisen ser också hur överlappningar mellan våldsbejakande extremism, antietablissemangsrörelser och konspirationsteorier kan innebära att ideologiskt motiverat våld mot meningsmotståndare på sikt riskerar att bli vanligare (se Säkerhetspolisens årsbok 2024/25).

När det gäller attentatshot i Sverige kommer det framför allt från våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism. Ofta förekommer kontakter med likasinnade, i regel online, där det många gånger saknas en tydlig koppling till en internationell terrororganisation. Antalet terrorattentat som utförs av ensamutförande gärningspersoner och som motiveras av en specifik utlösande faktor, exempelvis koranbränningar, bedöms också ha ökat de senaste åren.

Terrorhotet mot Sverige kan beskrivas som alltmer komplext och brett med olika aktörer som har avsikt att agera i och mot Sverige. Genom våldshandlingar försöker hotaktörer sprida oro och påverka eller destabilisera demokratiska institutioner med allvarliga konsekvenser för liv och hälsa. Terrorism kan gestaltas på flera olika sätt – från individer till organiserade nätverk eller stater med olika ideologier och metoder (se FRA:s årsrapport 2025).

Vidare har olika typer av författningshot utkristalliserats de senaste åren. Ett exempel på det är etablerade våldsbejakande islamistiska aktörer i Sverige som tenderar att röra sig från våldsbejakande till författningshotande aktiviteter 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 antietablissemangsextremism, t.ex. i form av konspirationsteorier och antistatliga 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.

En annan trend de senaste åren är att minderåriga aktörer i allt högre utsträckning iakttagits inom ramen för terrorattentatsplanering i Sverige, vilket även observerats på internationell nivå. Gemensamt för minderåriga aktörer är en fascination för våld och att de tenderar att ha en grundare ideologisk övertygelse och kunskap jämfört med radikaliserade vuxna. Unga förefaller 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 (se Nationellt centrum för terrorhotbedömnings helårsrapport för 2024 och 2025).

### *Säkerhetsläget kräver att fler åtgärder vidtas*

Regeringen tar det försämrade säkerhetsläget och hoten mot Sverige på största allvar. Arbetet med att skydda Sverige mot terrorism och liknande våldshandlingar och hot måste vara uthålligt, långsiktigt och strategiskt. Regeringens arbete i dessa frågor bedrivs på bred front och omfattar såväl förebyggande insatser som åtgärder för att förhindra terroristattentat och andra ideologiskt motiverade brott. Lika viktigt är det med åtgärder för att skydda samhällets människor och funktioner, samt en förmåga att hantera situationen under och efter ett attentat (se t.ex. Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra skydda och hantera, skr. 2023/24:56). Det rör sig om ett kontinuerligt arbete där en viktig del är att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att skyddet mot utlännningar som utgör de mest kvalificerade hoten mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt även i ett försämrat säkerhetsläge. En mycket viktig beståndsdel i skyddet av Sveriges säkerhet är LSU.

Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, ifrågasätter behovet av ändringar i LSU. Det framhålls exempelvis att det rör sig om relativt ny lagstiftning och att Säkerhetspolisen i maj 2025 beslutat om att sänka terrorhotnivån från fyra till tre på en femgradig skala. Inledningsvis finns det skäl att framhålla att regeringen nyligen i andra lagstiftningsprodukter föreslagit ändringar i utlänningslagen när det gäller bestämmelser med motsvarigheter i LSU. Det finns alltså systematiska skäl som talar för att det finns anledning att se över vissa av lagens bestämmelser. Därutöver står det klart att det finns en allvarlig hotbild mot Sverige som motiverar åtgärder. Den nuvarande terrorhotnivån motsvarar en hög risk för hot. Till det kommer att omvärldshändelser innebär att den säkerhetspolitiska situationen fortsätter att försämrats. Hotbilden mot Sverige och svenska intressen är bred, komplex och allvarlig, och risken är stor att den negativa utvecklingen fortsätter under de närmsta åren (se bl.a. FRA:s årsrapport 2025). Som utredningen är inne på handlar det inte om att det konstaterats brister i tillämpningen av lagstiftningen. Det handlar i stället om att regeringen bör säkerställa att reglerna är utformade för att kunna möta de framtida behoven av att skydda Sveriges säkerhet i en säkerhetspolitiskt alltmer osäker värld. Regeringen har ett ansvar för att skydda Sverige, de demokratiska institutionerna och medborgarna. Lagstiftningen måste även på

sikt svara upp mot de utmaningar som Sverige kan ställas inför och säkerställa att myndigheterna har de verktyg som krävs för att skydda Sverige och dess medborgare. Det är angeläget att lagstiftningen vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge inte innehåller begränsningar som medför att det saknas legala förutsättningar att förhindra eller reducera ett allvarligt och konkret hot mot Sveriges säkerhet. Regeringen bedömer därför att utvecklingen av säkerhetsläget motiverar åtgärder när det gäller de utlänningar som utgör de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige. Omständigheten att LSU varit i kraft relativt kort tid utgör inte skäl mot att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddet mot kvalificerade säkerhetshot även på sikt är effektivt.

## 6 Utökade möjligheter till förvar

### 6.1 Sänkt beviskrav för förvar av vuxna utlänningar

#### **Regeringens förslag**

En vuxen utlänning ska få tas i förvar om det kan antas att det kommer att meddelas ett beslut om utvisning.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget. *Civil Rights Defenders*, *Stockholms universitet* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* avstyrker förslaget. Juristkommissionen anser att ett sänkt beviskrav behöver förenas med förstärkta rättssäkerhetsgarantier.

#### **Skälen för regeringens förslag**

En utlänning som har fyllt 18 år får enligt nuvarande ordning tas i förvar om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt LSU kommer att meddelas, eller om det finns ett sådant beslut och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Ytterligare en förutsättning är att det ska finnas anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller att utlänningens identitet är oklar (3 kap. 1 §). De två varianterna av förvar enligt LSU brukar kallas sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar. När det gäller sannolikhetsförvar har kravet på att det ska vara sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas i stort varit oförändrat sedan 1970-talet.

Ett motsvarande sannolikhetskrav för utlännningar som har fyllt 18 år finns i utlänningslagen (10 kap. 1 § andra stycket 2). I lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar föreslås att 10 kap. utlänningslagen ska upphävas och att ett nytt 10 kap. om uppsikt och förvar ska införas. För en vuxen utlännning som inte är sökande av internationellt skydd föreslås att förvar ska få beslutas om det kan antas att utlännningen kommer att avvisas eller utvisas. I lagrådsremissen framförs bl.a. att det inte bör krävas en så hög grad av säkerhet som nuvarande sannolikhetskrav innebär, särskilt eftersom det i vissa fall kan vara svårt att slå fast att en utlännning kommer att avvisas eller utvisas. Det föreslås därför att det krav som i stället bör uppställas ska vara att det kan antas att utlännningen kommer att avvisas eller utvisas (se s. 72 i lagrådsremissen).

De nämnda förslagen avseende utlänningslagen utgör starka skäl för att beviskravet ska ändras även i LSU. Några remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Stockholms universitet*, ifrågasätter behovet av ett sänkt beviskrav. Enligt regeringen måste det dock beaktas att LSU är en speciallagstiftning som tillämpas restriktivt. Det rör sig om få ärenden där antalet fall bl.a. kan vara beroende av säkerhetsläget, vilket försvårar möjligheten att förutspå vilka behov som kan bli aktuella längre fram (jfr avsnitt 4.2 och 5). Liksom utredningen anser regeringen att det därför är naturligt att använda reglerna i den generella utlänningsrätten som utgångspunkt. Samtidigt behöver det beaktas att bestämmelserna i LSU tar sikte på de allra mest kvalificerade säkerhetsshoten, vilket utgör tungt vägande skäl för att i vart fall inte ha mindre betungande regler i detta regelverk än i utlänningsrätten i stort. Regeringen delar därför utredningens bedömning att förvarsreglerna i LSU och utlänningslagen bör överensstämma. Till skillnad från Stockholms universitet anser regeringen alltså att ett beviskrav för en viss typ av förvar enligt LSU – som motsvarar vad som föreslås gälla för vissa ärendekategorier enligt utlänningslagen – inte kan anses gå längre än vad som är nödvändigt.

Handläggningen av LSU-ärenden hos Säkerhetspolisen och andra beslutsfattare omfattas av en hög grad av sekretess. Utgångspunkten för all reglering om förvar är 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. Regeringen anser att ett krav på att det kan antas att utlännningen kommer att utvisas tillgodoser behovet av att skydda Sverige från den risk som de aktuella utlännarna innebär och den enskildes intresse av att inte frihetsberövas i onödan. Det uppfyller även kravet på tydlighet vad gäller under vilka förutsättningar åtgärden får vidtas. Till skillnad från *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser regeringen att nuvarande rättssäkerhetsgarantier, bl.a. att det är reglerat i LSU att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt, den lagstadgade proportionalitetsprincipen, rätten till offentligt biträde och regelbunden omprövning av förvarsbeslutet, är tillräckliga även vid ett sänkt beviskrav (jfr 1 kap. 8 §, 3 kap. 7 och 10 §§ och 6 kap. 6 §).

Rekvisitet ”kan antas” innebär att även om det är fråga om ett antagande så ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet (se MIG 2010:11). Beviskravet är väl etablerat inom utlänningsrätten redan i dag

och bör därför inte medföra några tillämpningssvårigheter för berörda myndigheter (se bl.a. 8 a kap. 1 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen).

Sammantaget anser regeringen alltså att beviskravet för s.k. sannolikhetsförvar ska sänkas på så sätt att det ska vara tillräckligt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Det ska endast gälla för utlännningar som har fyllt 18 år. Förutsättningarna för förvar i övrigt ska även fortsättningsvis gälla.

Av 4 kap. 1 § första stycket LSU framgår att förutsättningarna för att ställa en vuxen utlännning under uppsikt motsvarar de som gäller enligt 3 kap. 1 §. Förslaget om ett sänkt beviskrav för förvar medför därmed även ett sänkt beviskrav vad gäller förutsättningarna för att ställa en vuxen utlännning under uppsikt enligt LSU.

## 6.2 Ändrade tidsgränser för förvar

### 6.2.1 Tidsgränsen vid förvar av vuxna tas bort

#### **Regeringens förslag**

Tidsgränsen för hur länge ett förvar får pågå ska tas bort för en vuxen utlännning som är tagen i verkställighetsförvar.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget. *Justitiekanslern* betonar vikten av att det sker en reell prövning av frihetsberövandets proportionalitet och att beslutande myndighet har tillgång till ett fullgott beslutsunderlag.

Några remissinstanser för resonemang om fast tidsgräns. *Svea hovrätt* anser att det finns fördelar med en fast tidsgräns vid så ingripande lagstiftning som LSU, bl.a. då det är tydligare, mer förutsägbart och kan leda till ett skyndsamt arbete med att verkställa ett utvisningsbeslut. *Kammarrätten i Jönköping* pekar på att lagstiftaren tidigare ansett att det inte är lämpligt att överlåta till rättstillämpningen att avgöra tidsgränsen och föreslår att det i stället övervägs en viss tidsgräns där det därefter ska krävas synnerliga skäl för fortsatt förvar.

*Myndigheten för delaktighet* pekar på att förvar under en lång tid kan ha ännu större negativ inverkan för personer med en funktionsnedsättning och att det behöver klargöras hur t.ex. tillgången till vård ska säkerställas.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om det finns ett bakomliggande behov då det saknas underlag som visar att nuvarande tidsfrister är otillräckliga. *Institutet för mänskliga rättigheter* framför att även om internationell rätt inte uppställer något absolut förbud mot ett tidsobestämt eller preventivt förvar, förutsätter det en proportiona-

litetsbedömning som är svår att göra med den bristande insyn som råder i LSU-ärenden. Institutet ifrågasätter därför om förslaget är förenligt med Europakonventionen. *Civil Rights Defenders* ser en risk för oskäligt långa förvarstider, något även Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen är inne på. *Lunds universitet* framhåller vikten av bl.a. tydliga och fungerande rutiner vid verkställandet, då det annars finns en risk för långvariga förvar. *Civil Rights Defenders* betonar även att ett frihetsberövande enligt LSU är mycket påfrestande för den enskilde och anser att förslaget inte är proportionerligt. Sveriges advokatsamfund för fram liknande synpunkter.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Nuvarande tidsfrister behöver ses över*

En åtgärd enligt LSU får endast vidtas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse (1 kap. 8 §). Den generella proportionalitetsregeln kompletteras när det gäller förvar med en bestämmelse om att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt (3 kap. 7 §). Vid bedömningen av hur länge utlänningen får hållas i förvar ska hänsyn tas till bl.a. vilka konsekvenser ett frihetsberövande får för den 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.

I 3 kap. 8 § anges de yttersta tidsgränser som gäller vid verkställighetsförvar för en utlänning som har fyllt 18 år. Som huvudregel får utlänningen inte hållas i verkställighetsförvar i längre tid än ett år. Under vissa förutsättningar får förvarstiden förlängas med ytterligare två år, vilket innebär att den maximalt tillåtna tiden som en vuxen utlänning får hållas i verkställighetsförvar uppgår 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.

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. 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 §.

Som framgår i avsnitt 5 har säkerhetsläget försämrats, vilket kan leda till ökade svårigheter att verkställa utvisningsbeslut enligt LSU. I sammanhanget är det värt att framhålla att det normalt krävs betydligt längre tid för att förbereda en utvisning av en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot än för att förbereda verkställighet av andra beslut om utvisning. Processen med att utvisa utlänningar som omfattas av LSU är nämligen inte sällan mer komplicerad och långdragen än för övriga utlänningar. Till exempel kan den mottagande staten efterfråga ett betydligt fylligare underlag avseende en presumtiv terrorist än vad som annars

är fallet inför bedömningen av om personen kan tas emot. I vissa fall kan mer än ett land anges som mottagande land i utvisningsbeslutet, vilket innebär att fler stater kan behöva involveras i förberedelserna (jfr prop. 2020/21:131 s. 113). Till skillnad från *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen därför att det finns starka skäl som talar för att längre förvarstider för vuxna enligt LSU behövs. Skyddet för Sveriges säkerhet utgör därmed motiv för längre förvarstider för att säkerställa att förvar av kvalificerade säkerhetshot inte upphävs i väntan på verkställighet av ett utvisningsbeslut.

#### *Tidsgränsen för förvar av vuxna tas bort*

Det finns alltså ett behov av längre förvarstider för vuxna. Ett alternativ är att föreslå förlängda tidsgränser för verkställighetsförvar enligt LSU. Som *Svea hovrätt* är inne på kan det finnas fördelar med en fast tidsgräns, av bl.a. tydlighets- och förutsebarhetsskäl. En svårighet med en sådan ordning är dock att de kvalificerade säkerhetsärendena kan skilja sig åt i väsentliga avseenden. Ett ärende kan ta mycket lång tid att handlägga, samtidigt som det är av stor vikt att utlännningen kan hållas kvar i förvar. Samtidigt är en viktig grundprincip att en person ska hållas i förvar så kort tid som möjligt. Till skillnad från *Civil Rights Defenders* anser regeringen också att en risk med fasta tidsgränser för förvar är att tidsgränsen kan få en normerande effekt för hur länge ett förvar ska pågå, i stället för att ses som den yttersta gränsen för ett förvarstagande. Det finns också skäl att framhålla att det utifrån LSU-ärendenas karaktär är uppenbart att det finns starka incitament för svenska myndigheter att verka för att sådana utvisningsbeslut ska kunna verkställas så snart som möjligt.

Ett annat alternativ är att avskaffa den yttersta tidsgränsen för verkställighetsförvar, så länge som regleringen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. I förarbetena till den nuvarande regleringen gjordes bedömningen att fasta tidsgränser är lämpligast för att uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som Europadomstolen fastställt (prop. 2021/22:131 s. 113), något som bl.a. *Kammarrätten i Jönköping* pekar på. I likhet med utredningen anser regeringen att det av Europakonventionen inte följer ett krav på några fasta tidsgränser för hur länge ett förvar får pågå. När det gäller brottsutvisade utlännningar finns inte någon fast tidsgräns för förvar i väntan på verkställighet. Förvarstidens längd begränsas i stället av en allmän regel om att en utlänningsfrihet inte ska begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall, så länge åtgärden är proportionerlig (1 kap. 8 § utlänningslagen). För kvalificerade säkerhetsärenden finns i LSU en generell proportionalitetsbestämmelse (1 kap. 8 §).

Sammantaget finns det alltså inte något hinder mot en reglering som inte innehåller några fasta tidsgränser för förvar. Regeringen anser att det också finns goda skäl för en sådan ordning, bl.a. med hänsyn till svårigheterna att slå fast en lämplig tidsgräns som tillgodoser intresset av förvar i samtliga fall. Det gör det också svårt med en fast tidsgräns med möjlighet till förlängning, vilket *Kammarrätten i Jönköping* föreslår. För att säkerställa en ordning som i ett försämrat säkerhetsläge tillgodoser Sveriges behov och rätt att skydda sig mot allvarliga säkerhetshot behövs ändamålsenliga förvarsregler som en del i en effektiv utvisningsprocess.

Även systematiska skäl talar mot en fast tidsgräns vid förvar av de utlänningar som utgör de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige, eftersom en sådan fast tidsgräns saknas för verkställighetsförvar vid utvisning på grund av brott med stöd av utlänningslagen. Tidsgränsen för verkställighetsförvar av vuxna utlänningar bör därför tas bort.

*En proportionalitetsbedömning ska ytterst avgöra längden på förvaret*

De personer som tas i förvar med stöd av LSU utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Även om utgångspunkten är att de personer som utvisas med stöd av LSU ska hållas i förvar till dess verkställighet kan ske är de skadeverkningar personerna kan åsamka Sverige olika. Den säkerhetsrisk som en person utgör kan variera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ett förvar enligt LSU är en mycket ingripande påföljd som ska pågå så kort tid som möjligt. Genom att ta bort den fasta tidsgränsen betonas i stället vikten av att göra en individuell prövning i varje fall. En sådan reell prövning motverkar risken för att en borttagen yttre tidsgräns leder till oskäligt långa förvarstider, en farhåga som bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Sveriges advokatsamfund* lyfter.

Vid en proportionalitetsbedömning utgör tiden personen hållits i förvar enbart en faktor. Den yttersta tidsgränsen för förvar ska därmed avgöras utifrån en bedömning där omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. Att en proportionalitetsbedömning ska göras vid beslut om förvar framgår av 1 kap. 8 § LSU.

De uttalanden som gjorts i tidigare förarbeten om proportionalitetsbedömningen är fortsatt vägledande. Det innebär bl.a. att i och med att LSU tillämpas på utlänningar som bedöms utgöra kvalificerade säkerhetshot mot Sverige, 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 LSU 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 eller för något annat motstående intresse ska väga över. Det kan emellertid inte uteslutas att så kan vara fallet. Proportionalitetsbedömningen kan t.ex. innebära att ett mycket långvarigt frihetsberövande så småningom inte anses stå i rimlig proportion till det intrång som åtgärden 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. En proportionalitetsbedömning kan leda till att utlänningen inte längre ska vara i förvar utan i stället ställs under uppsikt.

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 t.ex. Europadomstolens dom i målet Mikolenko mot Estland, nr 10664/05, den 8 oktober 2009). Kravet på tydlighet och skydd mot godtycklighet anser

regeringen uppfylls genom kravet på proportionalitetsbedömning, på motsvarande sätt som gäller för en utlänning som utvisats på grund av brott. I likhet med vad som gäller för andra frihetsberövanden, såsom vid domstolars omprövning av häktningsbeslut, ska berörda myndigheter vid prövning om förvar enligt LSU bedöma om åtgärden står i proportion till syftet att verkställa en utvisning.

*Institutet för mänskliga rättigheter* är inne på att nämnda krav enligt Europakonventionen förutsätter en proportionalitetsbedömning som är svår att göra i LSU-ärenden, där det råder bristande insyn. På motsvarande sätt som vid omprövning av ett häktningsbeslut ska det beaktas om utredningen bedrivs med tillräcklig skyndsamhet, och hänsyn ska tas till de åtgärder som berörda myndigheter vidtagit för att verkställa en beslutad utvisning enligt LSU. Om myndigheterna inte vidtar relevanta och effektiva åtgärder för att verkställa utvisningen kan det komma att innebära att ett förvarstagande inte längre är proportionerligt. Att den yttersta gränsen för hur länge en utlänning kan hållas i förvar enligt LSU får avgöras av en proportionalitetsbedömning innebär att så länge myndigheterna arbetar aktivt med verkställigheten av en utvisning av en person som utgör ett kvalificerat säkerhetshot, och en framtida verkställighet inte bedöms utsiktslös, så bör han eller hon inte försättas på fri fot. På samma sätt som i dag kan även utlänningens samarbete i verkställighetsfrågan vägas in i proportionalitetsbedömningen. Även om LSU-ärenden i stor utsträckning är präglade av sekretess och en begränsad insyn är dessa omständigheter, dvs. åtgärder för att få till stånd en verkställighet och utlänningens grad av samarbete i frågan, typiskt sett inte lika känsliga som de uppgifter som förekommer i själva utvisningsärendet. Det kan t.ex. handla om att svenska myndigheter har en dialog med det mottagande landet eller att ett arbete pågår med att skaffa nödvändiga handlingar som hänför sig till verkställigheten. Den behöriga myndigheten som ska pröva förvarets proportionalitet behöver alltså få tillgång till i vart fall övergripande information om hur arbetet med verkställighet av utvisningsbeslutet fortgår, så att det blir en reell prövning. I likhet med *Lunds universitet* anser regeringen att det är viktigt med tydliga och fungerande rutiner vid verkställandet, för att säkerställa effektivitet och ett i övrigt ändamålsenligt förfarande.

*Myndigheten för delaktighet* efterfrågar bl.a. klargöranden avseende hur rättigheterna för förvarstagna med funktionsnedsättningar ska säkerställas, t.ex. tillgång till vård. Regeringen konstaterar att förslaget inte påverkar de rättigheter som gäller för en utlänning som tagits i förvar, och som framför allt regleras i häkteslagen (2010:611), se 3 kap. 18 § LSU.

### *Ny prövning av förvarsbeslut*

Även i fortsättningen ska den behöriga myndigheten pröva ett beslut om förvar på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Om förvarsbeslutet har föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från den dagen då beslutet verkställdes. Den behöriga myndigheten ska vidare pröva ett beslut om förvar på nytt inom tre månader från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen lämnade en nöjdförklaring, eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes. En ny prövning ska fortlöpande ske inom dessa tider så länge utlänningen är kvar i förvar. Om ett beslut om förvar

inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla (3 kap. 10 §).

Regleringen med fortlöpande förnyade prövningar av ett förvarsbeslut säkerställer att den enskilde kontinuerligt får förvarsbeslutet prövat och att myndigheterna har en skyldighet att försätta utlänningsen 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 pröva förvaret, dels en skyldighet att genast upphäva beslutet om förvar om det vid en sådan prövning inte framstår som proportionerligt med ett fortsatt frihetsberövande. Regeringen instämmer därmed i utredningens bedömning att bestämmelserna, sett till de rättighetsinskränkningar förvar innebär enligt Europakonventionen, är tillräckliga för att tillgodose kravet på rättssäkerhet för den enskilde.

## 6.2.2 Tidsgränsen för förvar av barn förlängs

### Regeringens förslag

En utlännings som inte har fyllt 18 år ska inte få hållas i förvar längre tid än totalt tre månader. Om det finns synnerliga skäl ska utlänningsen dock få hållas i förvar under ytterligare nio månader.

### Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en utlännings inte ska få hållas i förvar längre tid än sex månader med möjlighet till förvar under ytterligare sex månader vid synnerliga skäl.

### Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser bl.a. att det inte är möjligt att bedöma om det är förenligt med barnkonventionen. *Umeå universitet* efterfrågar en djupare analys av förslaget sett utifrån Europakonventionen. Några remissinstanser, bl.a. *Rädda Barnen*, *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter förslagets förenlighet med barnkonventionen och betonar bl.a. att frihetsberövande av barn ska vara en sista utväg och ske under kortast möjliga tid med högt ställda krav på rättssäkerhet. Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen anser att förlängda förvarstider riskerar att tränga undan incitament och resurser för en skyndsam handläggning. Civil Rights Defenders och Sveriges advokatsamfund lyfter särskilt att ett frihetsberövande kan riskera att orsaka barn allvarlig och bestående skada. Rädda

Barnen efterfrågar en nedre åldersgräns för barn i förvar, något även Institutet för mänskliga rättigheter är inne på.

Flera remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Myndigheten för delaktighet*, *Rädda Barnen* och *Statens institutionsstyrelse*, efterlyser ytterligare överväganden om hur barns rättigheter enligt framför allt barnkonventionen ska tillgodoses vid förvar, bl.a. vad gäller rätten till utbildning, fritid och vila.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Nuvarande tidsfrister behöver ses över*

Det får antas vara mycket ovanligt att ett barn tas i förvar med stöd av LSU, eftersom lagstiftningen riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner. Det kan dock inte uteslutas att det i ett enskilt fall skulle kunna vara nödvändigt att ta ett barn i förvar med stöd av LSU, vilket har motiverat att en sådan möjlighet finns redan i dag. En tänkbar situation är att en utlänning som snart ska fylla 18 år utvisas då han eller hon kan befaras komma att begå terroristbrott eller ett annat allvarligt brott kopplat till terrorism (prop. 2021/22:131 s. 125).

På samma sätt som för vuxna ska ett förvar av en person som är under 18 år pågå under så kort tid som möjligt (3 kap. 7 §). Det ska också alltid göras en proportionalitetsbedömning vid åtgärder om förvar (1 kap. 8 §). Därutöver gäller särskilda tidsgränser vid förvar av barn, som 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 (3 kap. 9 §).

Ett frihetsberövande av barn ställer särskilt höga krav på lagstiftningen i förhållande till Europakonventionen och barnkonventionen. Europadomstolen har uttalat att ett frihetsberövande av barn måste vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas (se Europadomstolens dom i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, nr 11593/12, den 12 juli 2016). Det finns inget 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. Utgångspunkten är alltså att barn inte ska tas i förvar, vilket också innebär att en mindre ingripande åtgärd alltid ska väljas framför förvar om det är en tillräcklig åtgärd.

Av förarbetena till barnkonventionen framgår att det var medvetet som termen lämpliga användes i stället för till exempel nödvändiga eller möjliga. Konventionen ger på så sätt utrymme för ett längre frihetsberövande än kortast möjliga, så länge det är lagenligt, lämpligt och inte godtyckligt (SOU 2020:63 s. 1463). När det gäller frihetsberövande av barn är utgångspunkten att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. Det är därför av vikt att bestämmelser om förvarstagande av barn tillämpas med särskild restriktivitet (prop. 2016/17:191 s. 33).

Med beaktande av det särskilda skyddet för barn mot frihetsberövanden anser regeringen att det även fortsättningsvis bör finnas uttryckliga tidsgränser för hur länge ett förvar av barn får bestå. Mot bakgrund av det

rådande säkerhetsläget och att nuvarande tidsfrister för barn är väldigt restriktiva finns det emellertid skäl att överväga längre förvarstider även för barn i ärenden enligt LSU, vilket också Europakonventionen och barnkonventionen ger utrymme för.

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

Enligt nuvarande regler i LSU får ett barn som längst tas i förvar i sammanlagt 144 timmar, dvs. sex dygn. Motsvarande tidsfrister gäller för närvarande vid förvar av barn med stöd av utlänningslagen (10 kap. 5 §). Brottsmisstänkta barn får sitta häktade i högst tre månader, med möjlighet till förlängning vid synnerliga skäl (23 a § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 24 kap. 4 a § rättegångsbalken).

I lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar föreslår regeringen att ett barn i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen inte ska få hållas i förvar inför avlägsnande längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, sex månader. Detsamma ska gälla ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. I nämnda lagrådsremiss framförs bl.a. att Säkerhetspolisen ser ett fortsatt hot från minderåriga som radikaliserats inom våldsbejakande högerextremism och islamism, vilket följer en längre trend där myndigheten noterat ett ökat inflöde av underåriga avseende yngre individer med uttryckt avsikt att begå någon form av våldsbrott. Intresset av samhällsskydd motiverar därför längre tidsgränser för förvar av barn som utvisats på grund av brott och barn vars ärenden handläggs som ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen då det är särskilt angeläget att myndigheterna i dessa fall får tillräcklig tid att verkställa ett eventuellt avlägsnandebeslut.

Som utredningen framhåller tar beslutsprocessen i ett utvisningsärende enligt LSU vanligtvis några månader, men det kan också ta längre tid i vissa fall. De svårigheter som gäller för att genomföra utvisningar av utlänningar som omfattas av LSU gäller även ärenden som rör barn (jfr avsnitt 6.2.1). Det är fråga om ärenden som många gånger är komplexa och tidskrävande där det kan krävas särskilt lång tid för att förbereda avlägsnandet. Det är också rimligt att kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt LSU inte har kortare förvarstider än vad som gäller för säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen eftersom utlänningar som omfattas av LSU utgör de mest kvalificerade hoten mot Sveriges säkerhet.

Utredningen föreslår att tidsfristen ska förlängas till sex månader, med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader vid synnerliga skäl. Några remissinstanser, bl.a. *Rädda Barnen* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter om en sådan förlängning är förenlig med barnkonventionen och betonar särskilt att ett frihetsberövande ska vara en sista utväg som ska pågå kortast möjliga tid. När det gäller förvar av barn är flera artiklar i barnkonventionen av särskild betydelse. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, och barnets åsikter ska beaktas utifrån ålder och mognad. Ett barn har också rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare är Sverige som konventionsstat skyldigt att säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt frihetsberövas (artikel

37 b). Ett frihetsberövande av ett barn får enligt artikeln vidare endast ske i enlighet med lag och som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Även om det får antas vara mycket ovanligt att ett barn tas i förvar med stöd av LSU kan det inträffa. Inte minst utvecklingen de senaste åren med minderåriga aktörer som i högre grad iakttagits inom ramen för terroristattentatsplanering i Sverige innebär att det behöver finnas en beredskap för att det framöver kan finnas ett behov av att i vissa fall ta barn i förvar en längre tid än enstaka dagar. Sammantaget finns det alltså starka skäl att förlänga tidsgränsen för hur länge ett barn får tas i förvar. En sådan förlängning bedöms också vara förenlig med Europakonventionen, då det är nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas, nämligen utvisning av kvalificerade säkerhetshot.

När det gäller tidsgränsen bör den vara så lång att det finns en realistisk möjlighet att utvisningsbeslutet ska hinna verkställas. Samtidigt behöver den restriktivitet som i allmänhet gäller för förvarstagande av barn beaktas. Regeringen anser därför att ett förvar av barn med stöd av LSU som utgångspunkt inte ska få pågå under längre tid än vad som föreslås gälla i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen eller för brottsutvisade, det vill säga tre månader. Med hänsyn till att det rör sig om de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige bör dock möjligheten att förlänga förvaret vid synnerliga skäl dock överstiga utredningens förslag och det förslag som finns avseende t.ex. säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Regeringen anser därför att ett förvar vid synnerliga skäl ska få pågå i ytterligare högst nio månader. Även om den yttersta fristen därmed överensstämmer med utredningens förslag anser regeringen alltså att det redan efter tre månader bör krävas synnerliga skäl för att förvaret ska få fortsätta. Det understryker den restriktivitet som gäller vid förvar av barn, kan bidra till att verkställighetsarbetet sker så effektivt som möjligt och innebär att myndigheten efter tre månader särskilt behöver motivera varför en längre frist är nödvändig.

En tidsfrist utgör den yttersta gränsen för hur länge ett barn kan hållas i förvar. Det kan t.ex. redan ha pågått ett sannolikhetsförvar en viss tid när utvisningsbeslutet meddelas (3 kap. 2 § första stycket 1). En utlänning som inte fyllt 18 år och som ska utvisas med stöd av LSU ska alltså få hållas i förvar i max tre månader. Vid synnerliga skäl ska ett förvar få pågå i ytterligare max nio månader.

Genom en sådan förlängning förbättras myndigheternas möjligheter att ordna med verkställighet av en utvisning samtidigt som samhället är skyddat från individen. De föreslagna tidsfristerna utgör en rimlig avvägning 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. En beslutsfattare ska vid varje prövning av förvaret göra en proportionalitetsbedömning, där barnets ålder ska väga särskilt tungt. Liksom tidigare utgör den föreslagna tiden, nu tolv månader, inte bara den längsta möjliga förvarstiden utan även den totala tiden, oavsett på vilken rättslig grund som barnet är förvarstaget. Tiden ska räknas från det att ett beslut om förvar verkställs.

Det finns anledning att understryka att ett förvar av barn med stöd av LSU endast får ske om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga. Som

en del av den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 1 kap. 8 § LSU ska det alltid bedömas om det finns mindre ingripande åtgärder att vidta, som uppsikt. Ett förvar av barn med stöd av LSU, oavsett tidslängd, förutsätter alltså att det är oundgängligen nödvändigt sett till det kvalificerade säkerhetshot mot Sverige barnet i ett sådant fall utgör. Av dessa skäl är förutsättningarna för att ta en utlänning som inte har fyllt 18 år i förvar också striktare än vad som gäller för vuxna förvarstagna enligt lagen. Det är t.ex. inte tillåtet att ta ett barn i förvar på grund av att identiteten är oklar (jfr 3 kap. 1 och 2 §§). Det föreslås vidare inte ett sänkt beviskrav för förvar av barn motsvarande vad som föreslås för vuxna utläningar i avsnitt 6.1, vilket ytterligare tydliggör ärendenas särskillnad. Därutöver gäller alltid att förvar ska pågå så kort tid som möjligt (3 kap. 7 § LSU). Regeringen anser sammantaget att förlängda förvarstider för barn i LSU – i de få fall det kan antas bli aktuellt – är förenligt med barnkonventionen. Det finns också anledning att framhålla att ett effektivt verkställighetsarbete är viktigt för att hålla förvarstiderna nere. Regeringen avser därför att följa tillämpningen av bestämmelserna gällande tidsfrister noga, i synnerhet när det gäller barn. Det kan finnas skäl för regeringen att återkomma i frågan när bestämmelserna varit i kraft en tid, exempelvis genom ett uppföljande uppdrag.

Till skillnad från bl.a. Rädda Barnen anser regeringen att det saknas behov av en nedre åldersgräns för att förvar av barn ska få beslutas. Det kan i sammanhanget noteras att förvar med stöd av LSU har en nära koppling till förutsättningarna för att besluta om utvisning enligt 2 kap. 1 § LSU, vilket kan sammanfattas som att utläningen ska utgöra ett kvalificerat säkerhetshot mot Sverige. Ett LSU-ärendes natur innebär därmed i praktiken att det inte kan bli fråga om alltför unga barn som träffas av dessa åtgärder.

#### *Ny prövning av förvarsbeslut*

I likhet med vad som gäller för vuxna utläningar ska förvar av ett barn pågå så kort tid som möjligt samt upphävas omedelbart om det inte längre finns skäl för förvar. Den beslutsfattande myndigheten ska kontinuerligt pröva om skälen för förvar uppväger det men frihetsberövandet innebär för barnet. Efter tre månader ska det krävas synnerliga skäl för att förvaret ska få fortsätta. I avsnitt 6.2.3 föreslås införande av tidsfrister för prövning av förvar av barn. Sammantaget anser regeringen därmed att nödvändiga rättssäkerhetsgarantier vid förlängda förvarstider för barn finns och att förslagen är förenliga med Europakonventionen, som bl.a. uppställer krav på att regelbundet göra nya prövningar av beslut om förvar och att regleringen ska vara tydlig, och barnkonventionen.

#### *Förhållandena för barn i förvar*

Som flera remissinstanser är inne på, bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Sveriges advokatsamfund*, innebär frihetsberövande av barn alltid en risk för skadlig påverkan på barnet. Barnkonventionen uppställer vidare flera krav vad gäller behandling av och förhållandena för barn, dvs. rättigheter som måste tillgodoses för barn som är tagna i förvar. Enligt barnkonventionen har barn t.ex. rätt till utveckling (artikel 6) samt hälso- och sjukvård (artikel 24). Ett barn har också rätt till utbildning (artikel 28) och tillgång

till bl.a. vila, fritid och rekreation (artikel 31). Till följd av detta är förhållandena vid ett förvarstagande av barn viktiga för att åtgärden ska vara godtagbar och förenlig med barnkonventionen.

En utlännning som inte har fyllt 18 år som är tagen i förvar ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för (3 kap. 19 § LSU). I avsnitt 6.3 föreslås att sådana utlännningar också ska få placeras på en särskild säkerhetsavdelning inom Migrationsverkets förvarslokaler. För behandling av ett barn som placeras i Migrationsverkets förvarslokaler gäller 11 kap. utlänningslagen. Av 11 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen framgår att ett barn som hålls i förvar utöver tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus också ska ges möjlighet till bl.a. aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. I lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar föreslås ett tillägg i bestämmelsen som innebär att förvarstagna barn också ska erbjudas utbildning. Sådan undervisning ska vara anpassad efter barnets ålder och behov, t.ex. på grund av en funktionsnedsättning, med de begränsningar som följer av att barnet hålls i förvar (se avsnitt 13.1 i nämnda lagrådsremiss). Som framhålls i nämnda lagrådsremiss åligger det också Migrationsverket att ordna verksamheten vid säkerhetsavdelningarna så att artikel 37.c i barnkonventionen, som anger att ett frihetsberövat barn som utgångspunkt ska hållas åtskilt från vuxna, uppfylls (se avsnitt 11.3). Av 11 kap. 4 § utlänningslagen följer att en förvarstagen utlännning som utgångspunkt ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför förvaret. För ett förvarstaget barn kan det t.ex. handla om en kontakt med vårdnadshavare. Ett barn som hålls i förvar ska också ha tillgång till hälso- och sjukvård (11 kap. 5 § utlänningslagen). Mot denna bakgrund anser regeringen att förhållandena för de barn som potentiellt kan tas i förvar med stöd av LSU är sådana att de uppfyller barnkonventionens krav såvitt avser t.ex. barns rätt till utbildning.

### **6.2.3 Tidsfrister för ny prövning av förvar av barn införs**

#### **Regeringens förslag**

Ett beslut om förvar av ett barn på den grunden att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas ska prövas på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet verkställdes. Om förvarsbeslutet har föregåtts av ett interimistiskt beslut, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes.

Ett beslut om verkställighetsförvar av ett barn ska prövas på nytt inom fyra veckor från den dagen då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlännningen lämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en ny prövning av ett beslut om verkställighetsförvar

ska ske inom två månader. Utredningens förslag har även en annan språklig utformning.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget. *Rädda Barnen* anser att en omprövning av ett förvarsbeslut av barn bör ske åtminstone var fjortonde dag, för att säkerställa att barnet inte är frihetsberövat längre än absolut nödvändigt.

### **Skälen för regeringens förslag**

Enligt nuvarande ordning ska ett beslut om förvar av en vuxen utlänning prövas på nytt med de tidsfrister som anges i 3 kap. 10 § LSU. Några motsvarande tidsfrister för ny prövning av förvarsbeslutet beträffande barn finns inte.

Förslagen i avsnitt 6.2.2 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 med vissa intervall.

När det gäller beräkning av tidsfristerna vid prövning av om förvaret ska bestå bör samma regler som gäller för vuxna enligt LSU gälla för barn. Det innebär att om beslutet rör sannolikhetsförvar ska beslutet på nytt prövas av behörig myndighet inom fyra veckor från den dag då beslutet verkställdes. En kortare tid än så, som *Rädda Barnen* förespråkar, framstår som allt för kort. Det kan särskilt framhållas att LSU-ärenden till sin art skiljer sig från t.ex. en förundersökning, varför det inte är möjligt att jämföra med frekvensen vad gäller omprövning av häktningsbeslut.

Eftersom det vid sannolikhetsförvar 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 den dag då det interimistiska beslutet verkställdes.

När det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet föreslår utredningen att förvarsbeslutet ska prövas på nytt inom två månader. I likhet med utredningen anser regeringen att tidsfristen för omprövning bör vara kortare än den som gäller för vuxna eftersom den maximala tidsgränsen för hur länge barn kan hållas i förvar är kortare. Däremot anser regeringen att det, mot bakgrund av förvarets ingripande karaktär och då särskilda krav gör sig gällande när det rör barn, är motiverat att förvarsbeslut vid verkställighetsförvar ska prövas på nytt inom fyra veckor. Med ett så kort tidsintervall säkerställs bl.a. vikten av att barnets bästa beaktas. Tidsfristen om fyra veckor bör räknas från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft. Samma tidsfrist bör också gälla om utlänningen lämnar en nöjdförklaring. I samband med införandet av 3 kap. 10 § LSU angavs att det även kan förekomma att en utlänning tas i verkställighetsförvar vid ett senare tillfälle, t.ex. när förutläggningarna har ändrats så att ett tidigare verkställighetshinder upphört och verkställighetsarbetet kan påbörjas eller återupptas. I ett sådant fall bör en ny prövning av förvarsbeslutet göras inom fyra veckor från det att förvarsbeslutet verkställdes (jfr prop. 2021/22:131 s. 119.)

## 6.3 Barn som tas i förvar ska kunna placeras på en säkerhetsavdelning

### **Regeringens förslag**

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som tas i förvar med stöd av bestämmelserna i LSU ska få placeras på särskild säkerhetsavdelning om det finns synnerliga skäl. Migrationsverket ska kontinuerligt på nytt pröva placeringen.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget.

*Civil Rights Defenders*, som avstyrker förslaget, framför att det innebär risk för isolering, vilket bedöms strida mot grundläggande principer om att frihetsberövade barn inte ska avskiljas annat än i yttersta undantagsfall.

### **Skälen för regeringens förslag**

En vuxen som tagits i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte (3 kap. 18 § LSU). En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska i stället placeras i Migrationsverkets förvarlokaler (3 kap. 19 § LSU).

I lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar lämnas förslag om att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på Migrationsverkets förvar som är åtskilda från övriga avdelningar och som har högre säkerhet. Avsikten är att Migrationsverket ska ta ett större ansvar för de förvarstagna som i dag placeras externt på grund av att de är brottsutvisade eller säkerhetsplacerade. Som utgångspunkt ska utlänningar som har fyllt 18 år och som utvisats på grund av brott eller som av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarlokal kunna placeras på en sådan säkerhetsavdelning. Dessa grupper utgör den största andelen av de som placeras på framför allt kriminalvårdsanstalt. Det föreslås vidare att barn ska få placeras på en särskild säkerhetsavdelning vid synnerliga skäl. Det betonas att det finns anledning att vara särskilt restriktiv med att införa en möjlighet att placera barn på en säkerhetsavdelning, men att även barn i säkerhetsärenden kan vara radikaliserade, våldsbenägna och hotfulla. Detta kan t.ex. medföra en risk för att en sådan ungdom försöker radikaliseras eller på annat sätt påverka andra förvarstagna (se närmare avsnitt 11.3 i lagrådsremissen).

Det som framförs i lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar om en möjlighet att i vissa särskilda fall kunna 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. Även systematiska skäl talar för att den föreslagna ordningen enligt utlänningslagen ska kunna gälla vid förvar av barn med stöd av LSU. Som *Civil Rights Defenders* är inne på

kan placering på en säkerhetsavdelning anses mer ingripande än en vanlig förvarsplacering, med ökad risk för negativ påverkan på barnet till följd av t.ex. isolering. Det bör samtidigt framhållas att det redan i nuvarande lagstiftning finns en möjlighet att avskilja ett barn som tagits i förvar med stöd av LSU (3 kap. 19 § andra stycket), en möjlighet som för närvarande inte finns avseende förvarstagna barn med stöd av utlänningslagen (jfr 11 kap. 7 §). Att det med stöd av LSU redan är möjligt att avskilja ett barn har sin bakgrund i den speciella typ av ärende det handlar om, då ett förvarstaget barn kan innebära en allvarlig säkerhetsrisk (prop. 2021/22:131 s. 128).

Genom en möjlighet att placera barn på särskilda säkerhetsavdelningar säkerställs att ordningen och säkerheten kan upprätthållas vid förvarstagandet och att barnet inte tillåts utsätta andra förvarstagna eller personal för säkerhetsrisker. I likhet med utredningen anser regeringen därför att en sådan möjlighet bör införas.

När det gäller förvarstagna barn med stöd av utlänningslagen föreslås ett krav på synnerliga skäl för en placering på särskild säkerhetsavdelning. Motsvarande krav bedöms lämpligt även i ärenden enligt LSU. Det bör samtidigt betonas att bedömningen görs utifrån särskilda förutsättningar. De utläningar som tas i förvar med stöd av LSU bedöms utgöra allvarliga säkerhetshot mot Sverige. Samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att en utlännings 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 kan föreligga synnerliga skäl för placering på en särskild säkerhetsavdelning när ett förvarsbeslut har fattats i ett sådant ärende.

På motsvarande sätt som vid övriga placeringar bör Migrationsverket på nytt pröva placeringsbeslutet inom vissa fastställda tidsintervaller.

## 7 Det behövs ett förtydligande av utvisningsgrunden

### **Regeringens förslag**

En utlännings ska få utvisas enligt LSU om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens, men har en annan språklig utformning.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* välkomnar förslaget. *Svea hovrätt* efterfrågar vissa klagoranden av i vilka fall den som utgör ett indirekt säkerhetshot kan utvisas, men har förståelse för att det inte närmare kan preciseras i lagtext. Även *Lunds uni-*

versitet, som instämmer i bedömningen att utvisningsbestämmelsen kan förtydligas för att klargöra att även mer indirekta hot omfattas, efterfrågar vissa förtydliganden av grunderna bl.a. för den praktiska tillämpningens skull.

Några remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund*, avstyrker förslaget och framför att det innebär en utvidgning som är problematisk sett ur ett legalitetsperspektiv vad gäller precision och förutsebarhet. *Journalistförbundet* och *Umeå universitet*, som avstyrker förslaget, anser att förslaget innebär en begränsning av yttrandefriheten där det är oklart vilka yttranden som kan anses innebära att utlänningen utgör ett indirekt säkerhetshot. Även *Civil Rights Defenders* framför liknande synpunkter och pekar på risken för att enskilda avstår från politiska yttringar eller protester. Umeå universitet ifrågasätter om förslaget kan anses godtagbart utifrån Europakonventionen och framhåller att begreppet säkerhet kan fyllas med politiska och ideologiska innehåll.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Lagens utformning*

Utvisning med stöd av LSU kan bli aktuell vid såväl risk för terroristbrottslighet som i andra fall där en utlänning kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. En utlänning får utvisas ur Sverige om han eller hon 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 eller om utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). Formuleringen av den aktuella utvisningsgrunden – att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet – tillkom vid införandet av den nuvarande lagen. I den tidigare gällande lagen om särskild utlänningskontroll användes i stället uttrycket att en utlänning fick utvisas ur landet om det var särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Avsikten med ändringen var inte att inskränka tillämpningsområdet. Den nuvarande ordalydelsen kopplar dock säkerhetshotet till utlänningen själv och kan då tolkas som att den har ett snävare tillämpningsområde. Det finns en risk för att den nu gällande regleringen inte kan tillämpas i fall där en utlänning inte själv utgör det direkta hotet mot Sveriges säkerhet utan i stället har haft en mer undanskymd roll trots att det i själva verket är utlänningens agerande som i förlängningen innebär en allvarlig påverkan på säkerhetsläget i Sverige. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det finns skäl att se över lydelsen för att säkerställa att bestämmelsens tillämpningsområde omfattar även sådana fall.

### *En utlänning ska få utvisas om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet*

Även fortsättningsvis bör LSU endast tillämpas när det gäller de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sveriges säkerhet. Mot bakgrund av det rådande säkerhetsläget är det samtidigt viktigt att säkerställa att tillämpningsområdet inte är för snävt. Som utredningen föreslår bör bestämmelsen utformas i enlighet med den tidigare lydelsen i lagen om särskild

utlänningskontroll. En utlännings ska alltså få utvisas om det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Några remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders* och *Umeå universitet*, ifrågasätter förslaget utifrån bl.a. ett legalitetsperspektiv. Det finns därför skäl att framhålla att syftet med den nuvarande lydelsen inte har varit att ändra tillämpningsområdet i sak (prop. 2021/22:131 s. 78). Tillämpning av LSU innebär avsteg från det som annars gäller på utlänningsrättens område, bl.a. vad gäller rätten till insyn. 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).

*Lunds universitet* efterfrågar vissa förtydliganden av i vilka fall bestämmelsen blir tillämplig. Av inte minst legalitetskrav bör LSU även i fortsättningen tillämpas endast för ärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har stor betydelse för den nationella säkerheten (jfr prop. 2021/22:131 s. 78). Det behöver därför i varje enskilt fall göras en bedömning av om det föreligger ett kvalificerat säkerhetshot. I den bedömningen bör flera olika omständigheter kunna ha betydelse. En utlännings kan med det förtydligandet som nu föreslås ses som ett kvalificerat säkerhetshot även om det inte är utlänningsen själv som befaras utföra säkerhetshotande handlingar. Det kan t.ex. handla om en utlännings som genom sitt agerande inspirerar, uppmanar eller uppmanar andra att begå attentat eller vidta liknande åtgärder som allvarligt hotar Sveriges säkerhet.

Som några remissinstanser är inne på kan en utvisning på grund av vad någon har yttrat innebära en inskränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10, vilket framgår av Europadomstolens praxis. Motsvarande får anses gälla om utvisningen grundas på att någon utnyttjat sin mötes- eller demonstrationsfrihet enligt artikel 11. En utvisning på sådana grunder i det konkreta fallet kan därmed ses som en indirekt inskränkning av de angivna rättigheterna. Det måste därför i varje enskilt fall bedömas om inskränkningen är tillåten och 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 utlänningsen haft. Det kan exempelvis tänkas att en person i syfte att skapa hat mot Sverige bidrar till att en hotbild uppstår eller förvärras mot Sverige och svenska intressen. Då bör LSU kunna tillämpas. Om det görs sådana yttranden från utlänningsen bör det vid bedömningen särskilt beaktas om de kan anses falla in under det straffrättsliga området, som t.ex. olaga hot eller hets mot folkgrupp. Skulle utlänningsen i själva verket agera utan avsikt att bidra till att en hotbild uppstår eller förvärras bör bedömningen däremot bli en annan.

Även framöver ska LSU alltså tillämpas på säkerhetsärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Övriga ärenden med säkerhetsaspekter ska följaktligen på samma sätt som i dag i stället handläggas enligt utlänningslagen.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att den lydelse av utvisningsbestämmelsen i 2 kap. 1 § LSU som nu föreslås överensstämmer med den lydelse som gällde före den 1 juli 2022. Utformningen av bestämmelsen 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.

## 8 Substitution av offentligt biträde

### **Regeringens förslag**

Ett offentligt biträde ska efter tillstånd få sätta någon i sitt ställe om det finns särskilda skäl. Samma kvalifikationskrav som gäller för offentliga biträden ska gälla för den som sätts i biträdets ställe. Om ärendet är hos regeringen ska Regeringskansliet besluta i fråga om sådant tillstånd.

Ett beslut i substitutionsfrågan ska inte få överklagas.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan utformning. Utredningen föreslår att det i LSU uttömmande ska regleras vilka myndigheter som ska lämna tillstånd till substitution.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Civil Rights Defenders* och *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslaget.

### **Skälen för regeringens förslag**

Ett offentligt biträde ska, om det inte måste antas att utläningen saknar behov av biträde, förordnas i vissa mål och ärenden enligt LSU (6 kap. 6 §). Kraven på offentliga biträden skärptes i samband med att lagen infördes. Det blev då bl.a. otillåtet för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe, s.k. substitution (6 kap. 8 § tredje stycket). Förbudet mot substitution motiverades med de säkerhetsaspekter som aktualiseras och de känsliga uppgifter som kan förekomma i LSU-ärenden (prop. 2021/22:131 s. 193 f.).

Förbudet mot substitution innebär att ett offentligt biträde behöver entledigas och ett nytt biträde förordnas även om ett förhinder att fullgöra uppdraget endast är tillfälligt, t.ex. vid kortvarig sjukdom. Det har visat sig vara ett större problem i den praktiska tillämpningen än vad som förutsågs vid förbudets införande. Enligt regeringen finns det därför skäl att införa en möjlighet för offentliga biträden att sätta någon annan i sitt ställe.

Enligt 5 a § lagen (1996:1620) om offentligt biträde får inte ett offentligt biträde utan tillstånd sätta någon annan i sitt ställe. Det har motiverats med att uppdraget är av personlig natur (se avsnitt 5 i prop. 2024/25:195). Den enskilde måste normalt anses ha ett befogat intresse av att det är den person som förordnats som i största möjliga utsträckning biträder honom eller henne genom hela processen. Ett krav på tillstånd ger också myndigheterna och domstolarna möjlighet att kontrollera att personen som träder i biträdets ställe är såväl behörig som lämplig för uppdraget. Substitution är avsett att användas vid kortare förhinder, exempelvis under en kortare tids sjukdom. Om det är fråga om mera långvariga eller permanenta förhinder, ska i stället biträdet bytas ut. Lagen om offentligt biträde gäller om inte annat är särskilt föreskrivet (se 1 § andra stycket).

Mot bakgrund av LSU-ärendens speciella karaktär och den höga sekretess som omgärdar sådana ärenden bör substitution endast tillåtas i undantagsfall. Liksom utredningen anser regeringen att kravet på restriktivitet bör komma till uttryck genom att det uppställs ett krav på särskilda skäl för att tillåta substitution i dessa fall. Vid den helhetsbedömning som ska göras av om substitution ska tillåtas bör omständigheter som är särskilt framträdande i LSU-ärenden, inte minst nivån av säkerhetsaspekter i ärendet, särskilt beaktas.

Samma kvalifikationskrav för vem som kan förordnas som offentligt biträde enligt LSU bör ställas på den som det offentliga biträdet sätter i sitt ställe. Det innebär att personen ska vara advokat eller, om det finns särskilda skäl, någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. I likhet med vad som gäller för t.ex. offentliga försvarare bör rätten till substitution vara avhängig att det offentliga biträdet får tillåtelse till bytet.

I LSU-ärenden hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av Regeringskansliet (6 kap. 7 §). Detsamma bör gälla vid prövning av om substitution av offentligt biträde ska tillåtas. Bestämmelsen bör därför förtydligas för att betona att samtliga frågor som rör offentliga biträden i ärenden hos regeringen ska beslutas av Regeringskansliet. Till skillnad från utredningen anser regeringen inte att det i lagtext behöver regleras vem som i annat fall fattar beslut i frågan om substitution. Av 2 § lagen om offentligt biträde, som då blir tillämplig, framgår att beslut enligt lagen fattas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet, vilket t.ex. innebär att det blir Migrationsverket som fattar beslut när ärendet efter en ansökan från Säkerhetspolisen handläggs där.

En domstols eller myndighets beslut i fråga om substitution enligt lagen om offentligt biträde får inte överklagas (7 § tredje stycket). Som skäl för bestämmelsen angav regeringen att beslut om substitution normalt fattas i nära anslutning till det tillfälle som substitution avser och att en överklagandeprocess kan försämra förutsättningarna för en effektiv handläggning, samtidigt som en sådan process inte heller bedöms gynna den enskilde som har rätt till ett offentligt biträde (se avsnitt 5 i prop. 2024/25:195). Av samma skäl anser regeringen att inte heller ett beslut i substitutionsfrågan enligt LSU ska kunna överklagas. Ett sådant överklagandeförbud ska därför framgå direkt av lagtexten. Av systematiska skäl bör överklagandeförbudet placeras i 7 kap. LSU.

## 9 Skärpta straff för vissa brott

### 9.1 Straff vid brott mot återreseförbud

#### **Regeringens förslag**

Straffskalan för vistelse i strid med ett återreseförbud ska skärpas så att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader. Maximistraffet för ringa brott höjs till fängelse i sex månader.

Den särskilda åtalsprövningen vid ringa fall ska tas bort.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten* välkomnar förslaget. *Svea hovrätt* framför att förslaget innebär att det är tveksamt om beteckningen ringa brott kommer vara adekvat, då de nya straffskalorna ligger kant i kant vilket bl.a. borde få till följd att ringa brott ofta kommer ha ett straffvärde som ligger på fängelsenivå. Domstolen efterfrågar också förtydliganden kring om ett ringa brott med ett straffvärde på fängelsenivå ska anses utgöra ett så kallat artbrott.

#### **Skälen för regeringens förslag**

##### *Straffskalorna skärps*

En straffskala kan sägas ange brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i förhållande till andra brott och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt. Vid fastställandet av straffskalan är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas, och straffskalan ska som regel ska vara strängare ju viktigare intresse som berörs. Även principen om proportionalitet och ekvivalens är central, och innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

I dag är det straffbelagt för en utlänning som enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt LSU inte haft rätt att återvända att uppehålla sig i Sverige (8 kap. 1 §). Straffskalan 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 prop. 2021/22:131 s. 215). Någon ändring av straffminimum för brottet övervägdes inte. En översyn av straffminimum har alltså inte skett sedan 1970-talet.

Den aktuella straffbestämmelsen måste ses i sammanhanget att det rör sig om ärenden av speciell karaktär. När ett beslut om utvisning avseende en person som bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot har kunnat

verkställas är det av stor vikt att utläningen 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 f.). Vistelse i Sverige i strid med återreseförbud enligt LSU kan, mot bakgrund av det säkerhetshot som personen bedöms utgöra, därför många gånger framstå som minst lika allvarligt och klandervärt som motsvarande överträdelser enligt utlänningslagen.

Regeringen anser att det finns anledning att generellt se allvarligare på olika typer av brott mot återreseförbud enligt LSU. Detta återspeglas inte i nuvarande minimistraff i LSU som under lång tid varit oförändrat. Straffbestämmelsen värnar därtill viktiga skyddsintressen. Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen i prop. 2025/26:235 Skärpta regler om utvisning på grund av brott föreslår att straffskalan i 20 kap. 2 § utlänningslagen för brottet vistelse i strid med återreseförbud som meddelats i samband med att utläningen utvisats på grund av brott ska skärpas. Nuvarande straffskala är fängelse i högst ett år för brott av normalgraden och böter vid ringa brott, men straffskalan föreslås skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader och maximistraffet höjs till fängelse i högst två år. Att det finns förslag som innebär ett högre minimistraff för motsvarande brott i utlänningslagen än enligt LSU talar också för en höjning av minimistraffet i nu aktuellt fall, inte minst för att upprätthålla proportionalitet och ekvivalens mellan de två systemen. Av dessa skäl anser regeringen att minimistraffet för brott av normalgraden bör skärpas till fängelse i sex månader, vilket framstår som en rimlig nivå och som då också korrelerar med det förslag som finns avseende motsvarande bestämmelse i utlänningslagen.

En höjning av minimistraffet innebär 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. På samma sätt som i dag ska 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.

En rimlig följd av det skärpta minimistraffet för brott av normalgraden är enligt regeringen att höja maximistraffet för ringa fall av sådant brott till fängelse i sex månader. På så sätt markeras att även gärningar som bedöms som ringa, t.ex. för att det rör sig om en kortvarig överträdelse, är att anse som allvarliga och kan leda till böter eller fängelse. En sådan höjning av maximistraffet motsvarar också de förslag som finns avseende motsvarande bestämmelse i utlänningslagen (se prop. 2025/26:235 s. 73). Till skillnad från *Svea hovrätt* anser regeringen inte att förslaget innebär att beteckningen ringa brott blir missvisande.

### *Den särskilda åtalsprövningen 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 regler om åtalsunderlåtelse som innebär en möjlighet för åklagaren att göra en mer allmän lämplighetsprövning av åtalsfrågan (20 kap. 7 § rättegångsbalken).

Den särskilda åtalsprövningen ska ske innan åklagaren bedömer förut-sättningarna för förundersökningsbegränsning (24 kap. 4 a § rättegångsbalken) eller åtalsunderlåtelse. Om åklagaren bedömer att åtal är påkallat från allmän synpunkt är 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. 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 utlännings exempelvis ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land. Även exemplet att en utlännings tillfälligt, med underlåtelse att först söka tillstånd, 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 angavs som skäl (se 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 propositionen Skärpta regler om utvisning på grund av brott (prop. 2025/26:235) föreslås att den särskilda åtalsregeln ska tas bort i 20 kap. 2 § utlänningslagen. I propositionen framförs att en regel om särskild åtalsprövning vid ringa brott inte längre framstår som motiverad med hänsyn till de föreslagna straffskärpningarna för den aktuella brottstypen, samt de betydelsefulla intressen som ligger bakom dessa skärpningar. Det anförs även att de tidigare argumenten för den särskilda åtalsprövningen inte längre är relevanta.

Regeringen anser att det finns starka skäl som talar för att även den särskilda åtalsregeln i 8 kap. 1 § LSU inte längre är relevant. 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 samhället för fara. Enligt regeringen går det inte att motivera att det ska finnas en särskild åtalsregel i LSU för ringa brott. Den särskilda åtalsregeln bör därför tas bort.

## 9.2 Skärpt straff för den som hjälper en utlänning med återreseförbud att återvända till Sverige

### **Regeringens förslag**

Straffskalan för den som hjälper en utlänning som utvisats ur Sverige att återvända till landet i strid med ett återreseförbud ska skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten* välkomnar förslaget.

### **Skälen för regeringens förslag**

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 (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 för 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 9.1 föreslås att minimistraffet för brott av normalgraden i 8 kap. 1 § LSU ska höjas till fängelse sex månader. Straffbestämmelserna om att uppehålla sig i 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 förarbetena ansetts vara av samma allvarlighetsgrad. Enligt regeringen bör därför straffskalorna även fortsatt överensstämma. Av samma skäl som görs gällande i avsnitt 9.1 bör alltså minimistraffet för brott enligt 8 kap. 2 § LSU höjas till fängelse sex månader.

## 10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### **Regeringens förslag**

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2027.

Om ett beslut om förvar har meddelats före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser fortfarande gälla fram till dess att beslutet prövas på nytt.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för prövning av ett överklagat beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan språklig utformning.

### **Remissinstanserna**

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget.

### **Skälen för regeringens förslag**

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 mars 2027.

Förslagen i lagrådsremissen innebär bl.a. en ändrad grund i LSU för förvar och i förlängningen därmed även för uppsikt (se avsnitt 6.1). Hittillsvarande bestämmelser om såväl grunden i LSU för förvar som t.ex. tidsfristerna vid förvar av vuxna bör fortsätta att gälla för beslut som har meddelats före ikraftträdandet fram till dess att en ny prövning ska ske. Detta bör av tydlighetsskäl komma till uttryck i en övergångsbestämmelse. När den första nya prövningen av förvarstagandet sker efter ikraftträdandet bör de nya reglerna tillämpas.

Om ett beslut om förvar överklagas före ikraftträdandet men prövas först senare är utgångspunkten när det gäller förvaltningsrättsliga beslut att domstolen ska tillämpa de regler som är i kraft vid prövotillfället. Undantag från denna princip kan dock följa av övergångsbestämmelser. Förslagen i lagrådsremissen innebär ett i vissa fall sänkt beviskrav för att besluta om förvar eller uppsikt. Det framstår som lämpligt att domstolen vid sin prövning tillämpar samma regler som gällde för det överklagade beslutet. Det bör därför genom en övergångsbestämmelse anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla i dessa fall.

I lagrådsremissen lämnas vissa förslag om straffskärpningar. Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Det får inte heller dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet då. Att ny lag på detta sätt inte får retroaktiv verkan har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff, med vissa undantag som här saknar betydelse, bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Mot den bakgrunden behövs det inte några övergångsbestämmelser till de ändrade straffbestämmelserna.

Inte heller i övrigt finns det något behov av övergångsbestämmelser.

## 11 Konsekvenser

### 11.1 Ekonomiska konsekvenser

#### **Regeringens bedömning**

Förslagen om förvar kan leda till längre förvarstider och fler omprövningar och överklaganden av förvarsbeslut, vilket kan påverka framför allt Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Migrationsöverdomstolen, Kriminalvården och regeringen samt kostnaderna för tolkar och offentliga biträden. Förslagen om skärpta straffskalor kan leda till en marginellt ökad kostnad för Kriminalvården. Det bedöms dock handla om mycket få ärenden per år. De kostnader som förslagen kan ge upphov till för dessa och övriga myndigheter bedöms sammanfattningsvis inte vara större än att de rymms inom befintliga ekonomiska ramar för myndigheterna.

#### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Migrationsverket* pekar på att förslagen om ökade förvarsfrister kan komma att leda till ökade kostnader om det blir fråga om minderåriga som hålls i förvar.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Förslagen om förvar*

Förslagen i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2 kan leda till förlängda förvarstider. Som utredningen framhåller är det dock svårt att bedöma vilka effekterna blir, bl.a. beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är möjligt att skillnaden när det gäller förvarstider i praktiken inte kommer bli särskilt stor. Om förslagen leder till längre förvarstider kommer det dock innebära att den behöriga myndigheten fler gånger kommer att pröva förvarsbeslutet. Det innebär en viss ökad ärendehantering för Säkerhetspolisen. Samma sak gäller i fråga om införandet av en skyldighet till ny prövning avseende förvarsbeslut rörande barn (avsnitt 6.2.3). För sådana beslut kan även Migrationsverket och regeringen vara behörig myndighet. Förlängda förvarstider kan alltså, även om det är oklart om det i praktiken faktiskt blir längre förvarstider, innebära en viss ökning av ärendehandläggningen hos såväl Säkerhetspolisen som Migrationsverket och regeringen.

Förvarsbeslut får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid. Om förvarstiderna blir längre kan det alltså leda till fler överklaganden. Det påverkar den behöriga myndigheten i egenskap av part och

Migrationsöverdomstolen som prövningsinstans. En ökning av antalet överklaganden kan även medföra ökade kostnader för offentliga biträden och, i de fall muntlig förhandling hålls, kostnaden för tolkar.

Med hänsyn till att det rör sig om mycket få ärenden per år delar regeringen utredningens bedömning att kostnadsökningarna för staten till följd av fler prövningar och överklaganden kan antas bli marginella, om de ens alls uppstår. Eventuella kostnadsökningar bedöms därmed rymmas inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar. Vidare kan förslagen inte antas leda till ökade kostnader för tolkar och offentliga biträden.

Vuxna utlännningar som är tagna i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Den genomsnittliga kostnaden för ett dygn i häkte uppgick 2025 till 3 664 kronor och för ett dygn i anstalt till 4 110 kronor (Kriminalvårdens årsredovisning 2025). Utläningar som inte har fyllt 18 år placeras i stället i Migrationsverkets förvarslokaler. Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2025 uppgick kostnaden per boendedygn i förvar till 6 413 kronor. Som utredningen redogör för saknas det kännedom om någon person under 18 år hittills varit tagen i förvar med stöd av LSU. Det kan under alla omständigheter väntas vara ytterst ovanligt. Även om den yttersta tidsgränsen för vuxna förvarstagna tas bort bedömer regeringen att det, genom den proportionalitetsbedömning som i stället ska göras och ett fortsatt fokus på verkställighetsarbetet, i regel inte kommer resultera i längre förvarstider. Det kan i sammanhanget noteras att det inte enbart är tidsgränserna som i dag avgör när ett förvar ska upphöra, utan det kan också handla om att ett förvar inte längre kan motiveras då det bedöms utsiktslöst att få till en verkställighet inom överskådlig tid. Eftersom förslaget innebär ett tydligare fokus på proportionalitetsbedömningen är det också möjligt att förvarstiderna i vissa fall blir kortare än i dag. Om förslagen mot förmodan skulle leda till längre förvarstider kommer det att medföra ökade kostnader för i första hand Kriminalvården och, i fråga om barn, för Migrationsverket. Eftersom utfallet är ytterst osäkert och inte minst då det rör sig om så pass få fall bedöms eventuell ökad kostnad, om den alls uppstår, rymmas inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

I lagrådsremissen föreslås även att barn som tas i förvar enligt LSU ska kunna placeras på sådana särskilda säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets regi som ska inrättas enligt förslagen i lagrådsremissen Skärpta regler om uppsikt och förvar. Med hänsyn till hur få, om ens något, ärenden det kan bli fråga om bedöms förslaget inte medföra någon beaktansvärd kostnad för Migrationsverket eller för offentliga biträden och tolkar.

### *Förslagen om skärpta straffskalor och avskaffad åtalsprövning*

I avsnitt 9 föreslås att minimistraffet för brott av normalgraden av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud ska höjas till fängelse i sex månader (8 kap. 1 § LSU). För ringa fall av sådant brott föreslås att maximistraffet höjs till fängelse i sex månader. Därutöver föreslås att den särskilda åtalsprövningen som gäller vid ringa fall ska tas bort. I avsnittet lämnas även förslag om att minimistraffet för brottet att hjälpa en utlänning med

återreseförbud att komma in i Sverige ska höjas till fängelse i sex månader (8 kap. 2 § LSU).

En höjning av minimistraffet för brott av normalgraden innebär en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Brott av normalgraden enligt 8 kap. 1 eller 2 § utgör brott av sådan art att fängelse i regel ska väljas som påföljd (prop. 2021/22:131 s. 300 f.). Förslagen kan väntas leda till att brott av normalgraden enligt bestämmelserna leder till ett fängelsestraff om sex månader, i stället för en månad som är den troliga påföljden i dag.

Längre strafftider medför ökade kostnader för Kriminalvården. Lagföring för brotten i fråga är emellertid mycket ovanliga. Regeringen bedömer liksom utredningen att det inte finns anledning att i allmänhet förvänta sig att detta kommer att ändras avsevärt, även med beaktande av förslaget om att den särskilda åtalsprövningen vid ringa fall ska tas bort. Förslagen i den här delen bedöms därför inte leda till ökade kostnader. Om kostnaderna mot förmodan skulle öka rör det sig om en högst marginell ökning. Skulle det då – även om det bedöms mindre sannolikt – röra sig om enstaka lagföringar per år skulle kostnaden uppgå till skillnaden mellan ett fängelsestraff på sex månader jämfört med en månad. Den tillkommande kostnaden för Kriminalvården skulle i så fall uppgå till högst 480 000 kr per år, beräknat på en anstaltskostnad om 4 111 kr per dygn. Kostnaden bedöms rymmas inom Kriminalvårdens befintliga ekonomiska ramar.

Det är osannolikt att förslaget om att avskaffa åtalsprövningen skulle leda till ökade kostnader. För det fall det skulle leda till ökade kostnader rör det klart marginella kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, offentliga försvarare och tolkar, som bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

### *Övriga förslag*

I avsnitt 8 föreslås att det i vissa fall ska bli möjligt med substitution av ett offentligt biträde i ärenden enligt LSU. Förslaget innebär en effektivisering av handläggningen, eftersom det minskar risken för fördröjning till följd av ett biträdes tillfälliga förhinder. Det är även till fördel för den enskilda utlänningen. Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden, och att substitution endast kan förväntas bli aktuellt i ett fåtal av dessa ärenden, bedöms förslaget endast ha marginella konsekvenser när det gäller kostnaden för offentliga biträden. Enligt förslaget ska ett beslut i substitutionsfrågan inte få överklagas, vilket innebär att domstolarna inte påverkas.

Förslaget i kapitel 7 kan potentiellt innebära att enstaka ytterligare ärenden om utvisning enligt LSU aktualiseras. Det är dock svårbedömt och rymms under alla förhållanden i så fall inom befintliga ekonomiska ramar för aktuella myndigheter, framför allt Säkerhetspolisen och Migrationsverket, givet att det rör sig om så få fall.

För andra myndigheter och för kommuner, regioner, företag och andra enskilda bedöms förslagen inte medföra några kostnader.

## 11.2 Konsekvenser för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen

### **Regeringens bedömning**

Förslagen innebär möjligheter att mer effektivt förebygga och förhindra terrorhot och andra hot mot Sveriges säkerhet.

Förslagen om straffskärpningar bedöms ha positiv effekt på det brottsbekämpande arbetet.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

### **Remissinstanserna**

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över bedömningen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Förslagen om förlängda förvarstider innebär utökade möjligheter till en ordnad verkställighetsprocess som utmynnar i att en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot avlägsnas från landet. Det har i sin tur positiva effekter för möjligheten att förebygga terrorhot och hot mot Sveriges säkerhet.

Förslaget 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.

När det gäller förslagen om skärpta straffskalor för den som vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud enligt LSU och den som hjälper någon med en sådan olovlig vistelse kan det bidra till en ökad respekt för återreseförbud. På så vis förväntas förslagen ha en viss positiv effekt för det brottsbekämpande arbetet och för Sveriges säkerhet.

## 11.3 Övriga konsekvenser

### **Regeringens bedömning**

Förslagen innebär att utlänningar, både vuxna och barn, kan komma att bli föremål för förvar under längre tid i dag, med ökad risk för mer långvariga inskränkningar i den personliga integriteten och rörelsefriheten som följd.

I övrigt bedöms inte förslagen leda till några konsekvenser.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen. *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar en bedömning av konsekvenserna av förslagen utifrån EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt framför att förslagen brister vad gäller barnkonsekvensanalys och funktionsrättsanalys. Även *Rädda Barnen* har liknande synpunkter, och framhåller bl.a. att förslaget om längre förvarstider för vuxna saknar en analys av vilka konsekvenser det kan få för barn till förvarstagna.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Konsekvenser för enskilda*

Förslagen om ändrade tidsgränser för förvar i ärenden enligt LSU kan leda till längre förvarstider, även för de få barn som kan komma att förekomma i kvalificerade säkerhetsärenden. Förvar är en mycket ingripande åtgärd. Det är inte säkert att förslagen om längre förvarstider i praktiken leder till längre tider i förvar, men det kan inte uteslutas. Förslagen innebär därmed att den inskränkning i enskildas fri- och rättigheter som ett förvar innebär, främst skyddet för den personliga integriteten och rörelsefriheten, kan pågå under längre tid. *Rädda Barnen* efterfrågar även en konsekvensanalys av vilka konsekvenser förslaget om längre förvarstider för vuxna kan få för barn till förvarstagna. Att en proportionalitetsbedömning ska göras vid beslut om förvar följer av 1 kap. 8 § LSU. Av bestämmelsen framgår att proportionalitetsbedömningen inte enbart ska göras i förhållande till utlänningen, utan även avseende andra motstående intressen. Det kan t.ex. handla om att beakta barn till den förvarstagna.

Regeringen anser att de inskränkningar som förslagen innebär inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förvar, dvs. att kunna verkställa utvisningsbeslut avseende de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige, och att de är rättssäkra. Som redogörs för ovan anser regeringen i likhet med utredningen att förslagen är förenliga med såväl Europakonventionen som barnkonventionen (se avsnitt 6.1, 6.2.1, 6.2.2 och 7). Förslagen bedöms även i övrigt vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Förslagen om skärpta straffskalor för bl.a. olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud, som påverkar enskilda utlänningar genom att de kan räkna med längre straff om de bryter mot aktuella bestämmelser, kan innebära ett ökat intrång som dock är motiverat då ett ändamålsenligt straffsystem är viktigt för återreseförbudets legitimitet.

### *Övriga konsekvenser*

Regeringen bedömer att förslagen i lagrådsremissen inte medför några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, miljön, det kommunala självstyret eller sysselsättningen. De bedöms inte heller medföra några konsekvenser för små företags förutsättningar.

## 12 Författningskommentar

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

#### 2 kap.

1 § En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om *det*

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

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

Paragrafen reglerar när utvisning enligt lagen får ske. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *andra punkten* ändras grunden för utvisning av en utlänning från att han eller hon utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet till det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet. Grunden motsvarar därmed 1 § i den numera upphävda lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Ändringen tydliggör att en utlänning kan ses som ett kvalificerat säkerhetshot även om det inte är utlänningen själv som befaras utföra den direkta säkerhetshotande handlingen. I den bedömningen kan flera olika omständigheter ha betydelse. Avgörande är inte enbart följderna av ett visst handlande utan också vilka avsikter och motiv som utlänningen har. Det kan exempelvis handla om en person som planerar eller genomför olika aktioner som i sig inte nödvändigtvis är straffbara som terroristbrott men som sker i avsikt att i förlängningen hota Sveriges säkerhet eller att det i vart fall sker med insikt om att det blir följden. Det kan t.ex. handla om en utlänning som genom sitt agerande inspirerar, uppmuntrar eller uppmanar andra att begå terroristattentat eller vidta andra liknande åtgärder som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Vid bedömningen behöver det beaktas om utlänningens agerande sker vid utövandet av hans eller hennes yttrande- eller demonstrationsfrihet. Om utlänningens agerande sker för utländska intressen i syfte att skapa hat eller hot mot Sverige kan sådana yttranden tala för att utvisning är särskilt påkallad med hänsyn till Sveriges säkerhet. Detsamma gäller om agerandet faller inom det straffrättsliga området. En individuell bedömning behöver göras i varje enskilt fall.

Paragrafen ändras även språkligt.

#### 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 6.2.1.

*Första stycket första punkten* ändras genom att beviskravet sänks från att det ska vara sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att meddelas till att det kan antas att ett sådant beslut kommer att meddelas. Rekviritet ”kan antas” innebär att även om det är fråga om ett antagande så ska det finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet (jfr MIG 2010:11).

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

Av paragrafen följer tidsgränser för hur länge en utlänning som inte har fyllt 18 år som längst får hållas i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Paragrafen ändras på så sätt att den hittillsvarande yttersta förvarstiden om 72 timmar med möjlighet till förlängning med ytterligare 72 timmar vid synnerliga skäl förlängs. Ändringen innebär att en utlänning som inte har fyllt 18 år får hållas i förvar i tre månader med möjlighet till förlängning med ytterligare nio månader om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl för ett längre förvarstagande än tre månader markerar att det endast är i undantagsfall som en förlängning därutöver ska medges. Det är den sammanlagda tiden för förvarstagandet som avses och en proportionalitetsbedömning enligt 1 kap. 8 § ska alltid göras vid tillämpningen av paragrafen. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska det vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I den bedömningen ska barnets åsikter tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 barnkonventionen). I enlighet med 7 § ska förvar pågå under så kort tid som möjligt.

**10 §** Den behöriga myndigheten ska *på nytt* pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 *eller* 2 § första stycket 1 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 *på nytt* pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 2 inom tre månader *och ett beslut om förvar enligt 2 § första stycket 2 inom fyra veckor* 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 6.2.3.

Ändringen i *första stycket* innebär ett krav på en ny prövning av beslutet om förvar av en utlänning som är under 18 år när det är sannolikt att utvisning kommer att beslutas. En sådan prövning ska ske inom fyra veckor från det att ett beslut om förvar verkställdes. Stycket ändras även språkligt.

Ändringen i *andra stycket* innebär krav på en ny prövning av beslut om verkställighetsförvar av den som inte har fyllt 18 år. En sådan prövning ska ske inom fyra veckor från att utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningslämnade en nöjdförklaring eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

**19 §** En utlänningslämnad 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 utlänningslämnaden placeras på sådan särskild säkerhetsavdelning som avses i 10 a kap. 9 § utlänningslagen. Vid sådan placering ska 10 a kap. 16 § utlänningslagen tillämpas.*

Utlämningslämnaden 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 behandling av en utlänningslämnad som har placerats i Migrationsverkets förvarslokaler gäller i övrigt 11 kap. utlänningslagen om myndighetens behandling av utlänningslämnader som hålls i förvar.

I paragrafen anges var en utlänningslämnad 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 6.3.

*I första stycket* införs två nya meningar. *Andra meningen* innebär att en utlänningslämnad som är under 18 år får placeras på en sådan särskild säkerhetsavdelning som regleras i utlänningslagen om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen ska det beaktas att utlänningslämnader som tas i förvar med stöd av lagen utgör de mest kvalificerade säkerhetshoten mot Sverige. Samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att en utlänningslämnad ska utvisas enligt lagen kan beaktas vid prövning av förvarsplacering. Det innebär att det kan bli aktuellt med placering på en särskild säkerhetsavdelning när ett förvarsbeslut har fattats i ett sådant ärende. Det gäller särskilt när utlänningslämnaden kan utgöra ett hot mot andra eller när det finns en risk att han eller hon försöker radikaliseras eller på annat sätt påverka andra förvarstagna. Det ska dock alltid göras en bedömning i det enskilda fallet av om situationen är sådan att barnet behöver placeras på en särskild säkerhetsavdelning, och barnets bästa ska alltid beaktas i den bedömningen (jfr artikel 3 i barnkonventionen).

Vid en placering på en särskild säkerhetsavdelning ska enligt *tredje meningen* 10 a kap. 16 § utlänningslagen tillämpas. Det innebär att Migrationsverkets beslut om placering kontinuerligt ska prövas på nytt.

## **6 kap.**

**7 §** I ärenden hos regeringen fattas beslut *i frågor* om offentligt biträde av Regeringskansliet.

I paragrafen anges att Regeringskansliet fattar vissa beslut om offentligt biträde i ärenden hos regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen ändras på så sätt att det förtydligas att samtliga frågor om offentligt biträde i ärenden hos regeringen beslutas av Regeringskansliet. Det innebär att utöver frågor om t.ex. förordnande och byte av ett offentligt

biträde så omfattas även beslut om tillstånd för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe, så kallad substitution.

**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.

*Tillstånd för ett offentligt biträde att sätta någon annan i sitt ställe får endast ges om det finns särskilda skäl.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förordnande av offentligt biträde och när ett offentligt biträde får sätta någon annan i sitt ställe, så kallad substitution. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att förbudet mot att ett offentligt biträde får sätta någon annan i sitt ställe tas bort. Att ett offentligt biträde till följd av det kan få tillstånd till substitution framgår av 5 a § lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Ändringen innebär att det därutöver krävs särskilda skäl för substitution. Kravet på särskilda skäl innebär att tillstånd bara ska lämnas i undantagsfall. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger ska en helhetsbedömning göras, där nivån av säkerhetsaspekter i ärendet ska beaktas särskilt. Till det får vägas bl.a. hindrets art och hur brådskande ärendet är, t.ex. om det rör ett oförutsägbart och kortvarigt hinder och den enskilde skulle lida men om åtgärder i ärendet inte kan vidtas eller om det föreligger brådskande behov av beslut om tvångsmedel.

Samma kvalifikationskrav för vem som kan förordnas som biträde enligt bestämmelsen gäller för den som det offentliga biträdet sätter i sitt ställe. Det innebär att personen ska vara advokat eller, om särskilda skäl föreligger, någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning.

När det gäller beslut om tillstånd för substitution av ett offentligt biträde gäller lagen om offentligt biträde. Av 2 § den lagen följer att ett sådant beslut fattas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. För undantag från den regeln när det gäller ärenden hos regeringen, se 7 §.

## **7 kap.**

**7 §** Ett beslut av Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Regeringskansliet får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen när beslutet avser

1. offentligt biträde,
2. ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
3. avvisande av ombud eller biträde, eller
4. jäv.

*Ett beslut som avser substitution av offentligt biträde får dock inte överklagas.*

I paragrafen regleras vilka beslut fattade av Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Regeringskansliet som får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ett beslut som avser substitution av offentligt biträde (6 kap. 8 § tredje stycket) inte får överklagas.

## **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 artikel 3.5 i skyddsgrunds-förordningen.

I paragrafen finns en straffbestämmelse som gäller för en utvisad utlänning som påträffas i Sverige i strid med gällande återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Paragrafen ändras genom att straffskalan skärps på så sätt att minimistraffet för brott av normalgraden höjs till fängelse i sex månader. Vidare höjs maximistraffet för ringa brott till fängelse i sex månader.

Det krävs inte längre särskild åtalsprövning för att väcka åtal vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud. Till följd av detta tas det hittillsvarande *andra stycket* 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 9.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att minimistraffet för brottet höjs till fängelse i sex månader.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.
2. För ett beslut om förvar som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter fortfarande fram till dess att beslutet prövas på nytt.
3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för prövning av ett överklagat beslut som har meddelats före den 1 mars 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 mars 2027.

Av *andra punkten* följer att den äldre lydelsen av hittillsvarande bestämmelser om t.ex. grunden för förvar i 3 kap. 1 § första stycket 1 ska gälla även efter den 1 mars 2027 för beslut om förvar som meddelats före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter gäller fram till dess att en ny prövning av beslutet i fråga ska ske.

Av *tredje punkten* framgår att beslutande myndighet ska tillämpa äldre bestämmelser vid prövningen av ett överklagat beslut som har meddelats

före ikraftträdandet. I dessa fall ska alltså de regler som gällde när det överklagade beslutet meddelades tillämpas.

# Sammanfattning av betänkandet Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114) i relevanta delar

## 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 ökas och föreslå längre förvarstider, 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 lämna nödvändiga författningsförslag.

## Skärpta förvarsregler i kvalificerade säkerhetsärenden

### Ändrat beviskrav för förvar

Förvar utgör en av de viktigaste åtgärderna vid kontrollen av utlänningar 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 utlänningen i förvar till dess utvisningsbeslutet kan verkställas. Vi föreslår en lättnad av beviskravet för förvar av vuxna utlänningar 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 utlänningar som omfattas av LSU tas i förvar med nuvarande regelverk. Vi har därför inte funnit anledning att utöver det ändrade beviskravet för vuxna utlänningar 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 säkerhetsshot 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 terroristattentatsplanering. 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.

## **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.

## 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 förlår 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 minimistraffet för den som hjälper den som utvisats ur Sverige att återvända till Sverige i strid med ett återreseförbud ska höjas till fängelse sex månader.

## Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027.

## Konsekvenser av förslagen

### **Ekonomiska konsekvenser för staten**

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.

### **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.

### **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.

## 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 2 kap. 1 §, 3 kap. 1, 9, 10, 19 §§, 6 kap. 8 § och 8 kap. 1 och 2 § ska ha följande lydelse,

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### 1 §

En utlänning får utvisas ur Sverige enligt denna lag om utlänningen

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

2. kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

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

### **3 kap.**

#### 1 §

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 §

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.

#### 10 §

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 på nytt inom fyra veckor från den dagen då beslutet

Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § första stycket 1 eller enligt 2 § första stycket 1 på nytt inom fyra

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 utlännningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

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 utlännningen 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 utlännningen lämnade en nöjdförklaring enligt 7 kap. 20 § eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

Om utlännningen 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.

#### 19 §

En utlännning 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 utlännning 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 utlännningen placeras på sådan särskild säkerhetsavdelning som avses i 10 kap. 14 § utlänningslagen. Vid sådan placering ska 10 a kap. 15 § utlänningslagen tillämpas.*

Utlännningen 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 behandling av en utlännning som har placerats i Migrationsverkets förvarslokaler gäller i övrigt 11 kap. utlänningslagen om myndighetens behandlingar av utlännningar som hålls i förvar.

**6 kap.**

## 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 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.*

**8 kap.**

## 1 §

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 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).

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).

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

## 2 §

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.

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.

## Bilaga 2

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 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.

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kommerskollegium, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Rädda Barnen, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tidningsutgivarna, Tullverket, Umeå tingsrätt, Umeå universitet (Juridiska institutionen) och Åklagarmyndigheten.

Teknikföretagen, Sparbankernas och Svenska Bankföreningen Riksförbund har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Allente, Amnesty International, Asylrättscentrum, Bahnhof, Bredband2, Centrum för rättvisa, DB Schenker AB, DHL Express (Sweden) AB, Funktionsrätt Sverige, Meta, Postnord Group AB, Svenska Röda Korset, Svenska Statsnätsföreningen (SSNf), Tech Sverige, Tele2, Telenor, Telia och Tre.

Yttrande har dessutom inkommit från Nätverket för kurders rättigheter och Verdandi.