

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-04-24

Närvarande: F.d. justitieråden Mats Melin och Martin Borgeke samt justitierådet Magnus Medin

Skärpta regler om uppsikt och förvar

Enligt en lagrådsremiss den 23 mars 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
4. lag om ändring i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare,
5. lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,

6. lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Carolina Wiger och rättssakkunniga Peggy Gustavsson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

Denna remiss omfattar som framgått bl.a. tre lagförslag som innebär ändringar i utlänningslagen. De föreslås träda i kraft vid olika tidpunkter: det första förslaget den 21 juli 2026, det andra den 1 oktober 2026 och det tredje den 1 december 2027 eller den tidigare dag som regeringen bestämmer.

Lagstiftningsprocessen

Lagrådet har behandlat, behandlar just nu och kommer att få behandla ett antal olika remisser med förslag till ändringar i utlänningslagen. Det gör lagstiftningsprocessen svår att överblicka, något som Lagrådet har framhållit tidigare (se t.ex. yttrandet över remissen Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd).

Till svårigheterna med granskningen av förslagen i lagrådsremissen bidrar det samtidigt pågående arbetet med att anpassa svensk rätt till EU:s s.k. migrations- och asylpakt som innefattar en rad förordningar och direktiv på området, vilka kan antas föranleda ett flertal ändringar i utlänningslagen. En omfattande remiss om Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt behandlas för närvarande av en avdelning av Lagrådet samtidigt med den nu föreliggande remissen. Dessa olika men delvis sammanhängande lagstiftningsprojekt har bl.a. hanterats så, att en del av de lagförslag som lämnas i denna och vissa andra remisser inte ställs i relation till gällande rätt utan till de

förslag som lämnas i remissen om anpassning till migrations- och asylpakten.

Detta komplicerar självfallet ytterligare Lagrådets granskning exempelvis i fråga om lagreglers inbördes sammanhang och konsistens och deras förhållande till EU-rätten. Det innebär också att Lagrådet tvingas yttra sig över förslag till bestämmelser i relation till paragrafer som även de är just förslag. Det medför, som har påpekats i yttrandet över remissen Stärkt återvändandeverksamhet, att Lagrådets bedömning möjligen skulle kunna bli en annan om de förslag som nu får vara utgångspunkten för bedömningen sedermera inte genomförs eller ges ett annat innehåll.

Remissens övergripande syfte

Förslagen i den föreliggande remissen sägs bidra till en välordnad och effektiv migrationsprocess genom skärpta regler om uppsikt och förvar av utlänningar.

Förutsättningarna för att ställa en utlänning under uppsikt eller att ta honom eller henne i förvar tydliggörs och utvidgas.

De föreslagna skärpningarna i fråga om uppsikt innebär i huvudsak att en utlänning kan vara skyldig att bo på en viss plats och/eller att vistas inom ett visst område. En vistelseskyldighet ska kunna övervakas elektroniskt. Uppsikt i den formen betecknas förstärkt uppsikt.

I fråga om förvar införs s.k. "särskilda" säkerhetsavdelningar där mer övervakning och kontroll möjliggörs. Där ska utlänningar som dömts till utvisning eller som av ordnings- och säkerhetsskäl inte kan vistas på en vanlig avdelning kunna placeras.

Det görs vidare tydligt när Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket fattar beslut om uppsikt och förvar.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska inte längre, som första instans, fatta sådana beslut.

Särskilt om barn i förvar

I remissen görs genomgående skillnad mellan möjligheterna att ta såväl vuxna som barn i förvar beroende på om de är sökande av internationellt skydd eller inte. Rent allmänt kan sägas att för sökande av internationellt skydd, dvs. utlänningar som med nuvarande terminologi ansöker om asyl och gör gällande att de är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, gäller ett internationellt och inte minst EU-rättsligt regelverk som staterna måste följa eller åtminstone förhålla sig till. För andra utlänningar har staterna – inom ramen för vad respekten för grundläggande fri- och rättigheter kräver – ett större utrymme att utforma sin lagstiftning på migrationsområdet efter egna politiska överväganden. Det finns alltså inte något principiellt hinder mot att införa regler för sökande av internationellt skydd som skiljer sig från vad som gäller för utlänningar som vistas här på annan grund.

När det särskilt gäller barn medför FN:s konvention om barnets rättigheter, som gäller som svensk lag, vissa ytterligare begränsningar i staternas handlingsutrymme.

Enligt barnkonventionen gäller bl.a. att frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid (artikel 37).

Vidare ska barn inte skiljas från sina föräldrar, utom när det är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas om var barnet ska bo (artikel 9).

FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat Sverige att förbjuda och förhindra att barn placeras i förvar på grund av barnens eller deras föräldrars migrationsstatus och att bedöma barnets bästa och rätt till familjeliv i alla beslut som fattas som kan resultera i att deras föräldrar placeras i förvar eller utvisas (CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 43(c)).

Av vad som nu sagts följer att det inte finns skäl att anmärka på att de föreslagna reglerna behandlar vuxna sökande av internationellt skydd och andra vuxna utlänningar olika. När det gäller barn ställer sig saken emellertid något annorlunda.

Barnkonventionen kan sägas utgå från att barn är mer sårbara än vuxna och därför lider större skada av ett frihetsberövande än vad som generellt gäller för vuxna. Barn kan i särskilt hög grad påverkas negativt bl.a. vad gäller deras fysiska och psykiska hälsa och framtida utveckling.

Lagrådet anmärker att den särskilda hänsyn till barn som konventionen således kräver knappast kan ge olika utfall beroende på barnets eller dess föräldrars migrationsrättsliga status. De skador som kan följa när ett barn frihetsberövas får antas vara desamma oavsett om barnet eller dess föräldrar söker internationellt skydd eller vistas här på annan grund.

Remissens lagförslag innebär att barn som inte söker internationellt skydd kan tas i förvar på andra och vidare grunder än de som söker sådant skydd (se 10 kap. 4 § jämförd med 10 kap. 6 §). Det införs också, till skillnad mot vad som nu gäller, en möjlighet att skilja ett barn som inte söker internationellt skydd från sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavarna tas i förvar (10 kap. 7 §).

Regeringen anför visserligen på ett mera generellt plan att den föreslagna regleringen även fortsatt ger uttryck för att förvar av barn

ska ske med stor restriktivitet och i regel undvikas (s. 143). Av 10 kap. 7 § framgår också att ett åtskiljande kräver synnerliga skäl. Ett sådant skäl som anges i författningskommentaren kan vara att ett barn i övre tonåren har utvisats på grund av brott, om det finns risk för allvarlig brottslighet och ett förvarstagande krävs för att barnet ska kunna avlägsnas tillsammans med sin familj. Det sägs också att det ytterst sällan torde finnas tillräckliga skäl att separera ett yngre barn från sina vårdnadshavare (s. 152).

Enligt Lagrådets mening bör likväl barnkonventionens föreskrifter, liksom den restriktiva syn på att ta barn i förvar som präglar EU-rätten, tillämpas på alla barn oavsett på vilken grund de vistas här.

Lagrådet förordar således starkt en likabehandling av barn vad gäller möjligheterna att ta ett barn i förvar. Om så inte sker bör i vart fall de regler som avser förvar av barn som inte söker internationellt skydd ges en än mer restriktiv utformning. Det skulle t.ex. kunna ske genom att möjligheten i 10 kap. 7 § att skilja ett barn från sina föräldrar endast och uttryckligen begränsas till fall då barnet av domstol har utvisats på grund av brott. Med en sådan avgränsning kan avskiljande komma i fråga endast för straffmyndiga barn.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (lagförslag 2.1)

10 kap.

Kapitlet inleds med överskriften **Uppsikt och förvar**. Omedelbart därefter följer en underrubrik före 1 § som lyder **Innebörden av uppsikt**. Den paragrafen behandlar helt följdriktigt vad uppsikt kan innebära för utlänningen. Någon motsvarande bestämmelse om vad förvar innebär finns emellertid inte. Lagrådet föreslår att en sådan införs (se under 2 §).

1 §

Före 1 § föreslås alltså underrubriken **Innebörden av uppsikt**.
Lagrådet föreslår den mera träffande rubriktexten **Vad uppsikt får innebära**.

Som lagtexten är skriven får uppsikt innebära något av det som anges i fyra olika punkter i paragrafen, t.ex. anmälningsskyldighet hos polisen eller en skyldighet att bo på en viss plats. Men rent språkligt finns det i den föreslagna lagtexten inget krav på att ens någon av de angivna skyldigheterna ska gälla för utlänningen. Det inses naturligtvis att paragrafen inte ska läsas så. Men det bör tydligt framgå att åtminstone någon av skyldigheterna ska gälla för den som står under uppsikt.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

- Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att
1. anmäla sig på vissa tider hos Polismyndigheten eller Migrationsverket på viss ort,
 2. lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling,
 3. bo på en viss plats, eller
 4. vistas inom ett visst område.

2 §

Lagrådet ser det alltså som en brist att det saknas en definition av vad förvar innebär. Denna skulle kunna vara i stil med följande.

Förvar enligt denna lag innebär att en utlänning är fråntagen sin rörelsefrihet i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål eller, under vissa förutsättningar, i ett häkte, en kriminalvårdsanstalt eller en polisarrest.

Men en definition av detta slag bör det före paragrafen införas en rubrik med lydelsen **Vad förvar innebär**.

9 §

Enligt paragrafen får ett beslut om uppsikt eller förvar fattas fastän utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag.

Beslutet får sedan verkställas när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

Förslaget i remissen innebär att rubriken **Vilande beslut** ska finnas före paragrafen. Lagrådet anser att en bättre och dessutom mera informativ rubrik vore **Uppsikt och förvar när utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag**.

Lagtexten bör kunna ges följande lydelse.

Ett beslut om uppsikt eller förvar får fattas trots att det saknas förutsättningar för det enligt 3–6 §§ om skälet för att förutsättningarna brister endast är att utlänningens rörelsefrihet är inskränkt med stöd av annan lag. Verkställighet av beslutet får ske när förutsättningarna för uppsikten eller förvarstagandet är uppfyllda.

11 §

I paragrafen finns föreskrifter om hur länge en utlänning får hållas i förvar. Det rör sig om en månad om förvarsbeslutet har grundats på vissa bestämmelser (p. 1), tolv veckor om det är grundat på en del andra bestämmelser (p. 2) och tolv månader om åter andra regler ligger till grund för beslutet om förvar (p. 3).

Det framstår för Lagrådet som oförklarligt att den maximala förvarstiden enligt punkten 1 anges vara "en månad" när motsvarande tid enligt punkten 2 uttrycks som "tolv veckor". Eftersom en månad kan vara allt från 28 till 31 dagar (se 1 § lagen, 1930:173, om beräkning av lagstadgad tid) är det lämpligare att i punkten 1 ange tidsgränsen som antingen fyra veckor eller 30 dagar. Beträffande det sistnämnda förslaget kan jämföras med hur tiden för en månads fängelse ska beräknas, se 18 § strafftidslagen (2018:1251).

14 §

Rubriken före 14 § bör lyda **Upphörande av uppsikt och förvar.**

I paragrafen sägs bl.a. att ett beslut om uppsikt kan upphävas helt eller delvis. Vad som avses är att innebörden av uppsikten kan förändras, t.ex. så att utlänningen inte längre måste bo på en viss plats. Det är då mindre adekvat att tala om att beslutet upphävs delvis; utlänningen står ju fortfarande under uppsikt. Lämpligare hade varit att ange att ett beslut om uppsikt kan upphävas eller ändras i fråga om dess innebörd. Eftersom uttryckssättet ”upphävas delvis” finns med avseende på anmälningsskyldighet i nya 9 a kap. 5 § utlänningslagen, som enligt prop. 2025/26:145 ska träda i kraft den 1 juni 2026, låter Lagrådet emellertid det bero med detta påpekande.

15 §

Före 15 § bör rubriken vara **Ny prövning.**

För att innebörden av 15 § ska bli något tydligare kan paragrafen lämpligen ges följande lydelse.

Så länge en utlänning står under uppsikt ska beslutet om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från den dag beslutet fattades och därefter fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen.

11 kap. 4 b §

Enligt paragrafens första stycke får Migrationsverket bevilja en utlänning som hålls i förvar tillstånd att vistas utanför förvarslokalerna en viss kort tid om det finns synnerligen ömmande skäl. Vid bedömningen av om ett sådant tillstånd bör ges ska hänsyn tas till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig. Enligt tredje stycket ska utlänningen bevakas under

den tid som han eller hon befinner sig utanför förvarslokalerna.

Lagrådet har inga invändningar mot lagtextens utformning. I författningskommentaren finns dock ett uttalande som bör ändras. Det kan inte gärna vara rimligt att skriva "Som exempel bör permission, trots synnerligen ömmande skäl, inte beviljas om det bedöms finnas en risk för att utlänningen avviker under permissionen." En så strikt tillämpning skulle innebära att permission – med ytterst få undantag – aldrig skulle få beviljas. Lagrådet, som alltså inte anser att den föreslagna lagtexten ger uttryck för en så stark restriktivitet, vill framhålla att risken för att den förvarstagne avviker givetvis kan hanteras genom säkerhetsarrangemang av olika slag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft redan den 21 juli 2026.

I remissen sägs inte något om de mera praktiska förutsättningarna för hanteringen av den ökning av antalet förvarstagna som förslagen kan leda till. Lagrådet förutsätter emellertid att denna aspekt tas i beaktande när tidpunkten för ikraftträdande bestäms.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (lagförslag 2.2)

10 kap. 11 §

Lagrådet hänvisar här till vad som har sagts beträffande denna paragraf under lagförslag 2.1.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (lagförslag 2.3)

10 kap.

2 §

Paragrafen reglerar förstärkt uppsikt. Sådan uppsikt innebär att elektronisk övervakning används för kontroll av att skyldigheten för en utlänning att vistas inom ett visst område följs.

I författningskommentaren sägs bl.a. att förstärkt uppsikt avseende ett barn bör beslutas endast om "statens intresse" väger tyngre än "barnets intresse av att inte övervakas elektroniskt". Lagrådet vill i det sammanhanget påminna om att det allmänna inte bara har intresse av att beslut kan verkställas effektivt utan också av att ingripanden mot barn sker med försiktighet och omtanke samt med hänsynstagande till bl.a. barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det framstår därför som felaktigt att här väga det allmännas intresse mot det intresse som barnet kan ha.

18 §

I linje med förslaget avseende 10 kap. 15 § i lagförslag 2.1 föreslår Lagrådet följande lagtext.

Så länge en utlänning står under uppsikt ska beslutet om uppsikt prövas på nytt inom sex månader eller, vid förstärkt uppsikt, tre månader från den dag beslutet fattades och därefter fortlöpande inom sex respektive tre månader från den senaste prövningen.

Avser beslutet om förstärkt uppsikt ett barn gäller i stället att prövningen på nytt ska ske inom en månad från den senaste prövningen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.