

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

*Betänkande av Utredningen om
utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:16

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25036-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Den 23 augusti 2018 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att göra en översyn av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2018:89). Samma dag förordnades Gunnel Lindberg, ordförande i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, att vara särskild utredare. Den 20 december 2018 beslutades om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2018:114).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (Ju 2018:08).

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 24 oktober 2018 rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Anna Westling och Ronja Wildenstam. Samtidigt förordnades verksamjuristen vid Säkerhetspolisen Marie-Louise Dock Collin, kammarrådet Fredrik Fries, advokaten Henrik Olsson Lilja, juristen vid Säkerhetspolisen Maria Lindgren, chefsåklagaren Per Lindqvist, experten vid Migrationsverket Magnus Rosenberg och handläggaren vid Polismyndigheten Kristoffer Tunander som experter.

Hovrättsassessorn Karin Brandqvist Sundblad har varit sekreterare i utredningen från och med den 23 augusti 2018.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*, SOU 2020:16. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av experten Henrik Olsson Lilja. Med undantag för vad som framgår där har de sakkunniga och experterna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2020

Gunnel Lindberg

/Karin Brandqvist Sundblad

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	29
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till lag (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	41
1.2 Förslag till förordning (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar	72
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	78
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	79
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	81
1.6 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	83
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	93
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	94
1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	96
1.10 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	97

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	98
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Sakerhetspolisens behandling av personuppgifter	100
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	102
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.....	105
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.....	106
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.....	108
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	110
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	114
1.19	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	117
1.20	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	119
1.21	Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)	122
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Sakerhetspolisen	123
1.23	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	125
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	126

2	Utredningens uppdrag och arbete	127
2.1	Utredningsuppdraget.....	127
2.2	Genomförande av uppdraget.....	128
3	Bakgrund	129
3.1	Historik.....	129
3.1.1	1973 års lagstiftning.....	129
3.1.2	1975 års lagstiftning.....	131
3.1.3	1980 och 1982 års lagstiftning.....	132
3.1.4	1989 års lagstiftning.....	132
3.1.5	Den nu gällande lagens tillkomst.....	133
3.2	Dagens reglering.....	135
3.2.1	Två olika lagar.....	135
3.2.2	Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.....	135
3.2.3	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.....	138
3.2.4	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	139
3.3	Grundläggande fri- och rättigheter.....	140
3.3.1	Regeringsformen.....	140
3.3.2	Europakonventionen.....	141
3.3.3	EU-stadgan.....	142
4	Utvecklingen inom områden av betydelse för regleringen	145
4.1	Terrorism.....	145
4.1.1	Begreppet terrorism.....	145
4.1.2	Kort om utvecklingen.....	146
4.1.3	Det internationella terroristhotet i dag.....	150
4.1.4	Hotbilden mot Sverige och svenska intressen.....	152
4.2	Andra hot mot Sveriges säkerhet.....	156
4.2.1	Uttrycken rikets säkerhet och Sveriges säkerhet.....	156
4.2.2	Kort om utvecklingen.....	157
4.2.3	Hotbilden mot Sverige och svenska intressen.....	158

4.2.4	Den nya säkerhetskyddslagen.....	159
5	Allmänt om översynen av lagen om särskild utlänningskontroll	161
5.1	Behovet av att se över lagen om särskild utlänningskontroll	161
5.2	Överväganden och förslag.....	165
5.2.1	En ny lag bör införas.....	165
5.2.2	Huvuddragen i den nuvarande regleringen behålls	167
5.2.3	Förhållandet mellan den nya lagen och utlänningslagen.....	172
5.2.4	Den nya lagens förhållande till EU-rätten.....	175
5.2.5	Lagteknisk struktur.....	181
5.2.6	Uttryck i lagen	183
5.2.7	Hänvisningar till utlänningslagen	184
5.2.8	Skyndsamt handläggning	203
5.2.9	En generell proportionalitetsbestämmelse	205
6	Tillämpningsområdet för den nya lagen.....	209
6.1	Bakgrunden till nuvarande tillämpningsområde	209
6.2	Hänsyn till risken för terroristbrott.....	210
6.2.1	Lagen om särskild utlänningskontroll	210
6.2.2	Lagen om straff för terroristbrott.....	211
6.2.3	Finansieringslagen.....	211
6.2.4	Rekryteringslagen	213
6.2.5	Straffansvar för samröre med terroristorganisation	214
6.2.6	Översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen	214
6.2.7	Överväganden och förslag	218
6.3	Hänsyn till Sveriges säkerhet.....	225
6.3.1	Dagens reglering.....	225
6.3.2	Innebörden av uttrycket rikets säkerhet.....	225
6.3.3	Överväganden och förslag	227
6.4	Regleringen renodlas	231

7	Utvisning och verkställighet av beslut om utvisning	235
7.1	Bakgrunden till bestämmelserna	235
7.2	Beslut om utvisning	237
7.2.1	Grunderna för utvisning	237
7.2.2	Myndigheter som får besluta om utvisning	239
7.2.3	Innehållet i ett beslut om utvisning.....	241
7.2.4	Återkallelse av statusförklaring och ställning som varaktigt bosatt	244
7.3	Verkställighet av beslut om utvisning.....	245
7.3.1	Verkställande myndighet	245
7.3.2	Vart utvisning får verkställas	249
7.3.3	Hinder mot att verkställa utvisning	249
7.3.4	Inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd..	259
7.3.5	Förfarandet när utvisningsbeslut inte kan verkställas.....	265
7.3.6	När ett beslut om utvisning ska verkställas, anses vara verkställt och upphör att gälla.....	269
7.3.7	Ny verkställighet av beslut som inte upphört att gälla	274
7.4	Upphåll i och upphävande av återreseförbud	276
7.4.1	Särskilt tillstånd till ett kort besök	276
7.4.2	Upphävande av återreseförbud	277
7.5	Upphävande av verkställda utvisningsbeslut.....	280
8	Förvar.....	283
8.1	Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.....	283
8.1.1	Förutsättningarna för förvar	283
8.1.2	Förvarstiden	284
8.1.3	Synnerliga skäl för verkställighetsförvar i mer än två månader	287
8.1.4	Vem som beslutar om förvar	287
8.1.5	Interimistiska beslut om förvar	288
8.1.6	Ny prövning, omprövning och skyldighet att upphäva ett beslut om förvar	288
8.1.7	Verkställighet av beslut om förvar.....	289
8.1.8	Förvar av barn.....	290

8.2	Förvarsreglerna har nyligen setts över	291
8.3	Enskildas fri- och rättigheter i fråga om förvar	292
8.3.1	Regeringsformen	292
8.3.2	Europakonventionen	293
8.3.3	Barnkonventionen.....	297
8.4	Överväganden och förslag.....	298
8.4.1	Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar.....	298
8.4.2	Vem som får besluta om förvar	305
8.4.3	Interimistiska beslut om förvar	312
8.4.4	Förvarstiden	316
8.4.5	Skäl för fortsatt verkställighetsförvar	326
8.4.6	Ny prövning av beslut om förvar	328
8.4.7	Skyldighet att ompröva beslut om förvar	331
8.4.8	Skyldighet att upphäva beslut om förvar	333
8.4.9	Muntlig handläggning.....	334
8.4.10	Beslut om förvar gäller omedelbart.....	337
8.4.11	Verkställighet av beslut om förvar	337
8.4.12	Förvarsbeslut upphör efter utresa.....	339
8.4.13	Förvar av barn.....	340
9	Uppsikt	349
9.1	Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll	349
9.1.1	Förutsättningarna för uppsikt.....	349
9.1.2	Vem som beslutar om uppsikt.....	350
9.1.3	Prövning av beslut om uppsikt.....	350
9.2	Överväganden och förslag.....	351
9.2.1	Vad som avses med uppsikt.....	351
9.2.2	Förutsättningarna för uppsikt över vuxna.....	355
9.2.3	Förutsättningarna för uppsikt över barn	356
9.2.4	Vem som beslutar om uppsikt.....	359
9.2.5	Interimistiska beslut om uppsikt	361
9.2.6	Innehållet i ett beslut om uppsikt	363
9.2.7	Ny prövning, omprövning och upphävande av beslut om uppsikt	366
9.2.8	Muntlig handläggning.....	368

9.2.9	Giltighet och verkställighet av beslut om uppsikt.....	370
9.2.10	Inskränkningar och lättnader i uppsiktsbeslut	371
9.2.11	Uppsiktsbeslut upphör efter utresa.....	372
10	Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder	375
10.1	Bakgrunden till bestämmelserna	375
10.2	Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll	376
10.2.1	Anmälningsskyldighet vid verkställighetshinder	376
10.2.2	Beslut om att vissa andra tvångsmedel får användas	377
10.2.3	Beslutets giltighetstid.....	378
10.2.4	Anmälningsskyldighet och tvångsmedel efter beslut av domstol.....	379
10.2.5	Dubbelprovningen.....	380
10.2.6	Hantering av material från användning av tvångsmedel.....	381
10.3	Tvångsmedel i underrättelseverksamhet	383
10.3.1	Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	383
10.3.2	Inhämtningslagen	384
10.4	Regeringsformens och Europakonventionens krav i fråga om tvångsmedel	385
10.4.1	Regeringsformen	385
10.4.2	Europakonventionen.....	386
10.5	Överväganden och förslag.....	388
10.5.1	Utgångspunkter för den framtida regleringen.....	388
10.5.2	Tvångsmedlen uppfyller grundläggande krav	392
10.5.3	Tvångsmedel ska få användas oavsett utvisningsgrund	394
10.5.4	Vilka tvångsmedel bör få användas?	400
10.5.5	Tydligare förutsättningar för att använda tvångsmedel.....	406
10.5.6	Innehållet i besluten	413
10.5.7	Säkerhetspolisens och Polismyndighetens roll....	414
10.5.8	Anmälningsskyldighet.....	416

10.5.9	Interimistiska beslut om anmälningsskyldighet.....	423
10.5.10	Särskilda skäl för att använda hemliga tvångsmedel.....	426
10.5.11	Hemlig kameraövervakning.....	428
10.5.12	Kvarhållande av försändelser	432
10.5.13	Hemlig dataavläsning.....	435
10.5.14	Tiden för tillstånd till hemliga tvångsmedel.....	438
10.5.15	Undersökning av kommunikationsutrustning....	440
10.5.16	Fotografering och tagande av fingeravtryck.....	445
10.5.17	Domstols handläggning av tvångsmedelsfrågor	449
10.5.18	Åtgärder för att underlätta framtida verkställighet	452
10.5.19	Ändring eller upphävande av tvångsmedelsbeslut	456
10.5.20	Tvångsmedelsbeslut förfaller.....	460
11	Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel	463
11.1	Behovet av rättssäkerhetsgarantier	463
11.2	Rättssäkerhetsgarantier vid användningen av hemliga tvångsmedel.....	464
11.2.1	Allmänt om utvecklingen	464
11.2.2	Regeringsformens och Europakonventionens krav på vissa rättssäkerhetsgarantier	465
11.2.3	Tidigare utredningars förslag	465
11.3	Överväganden och förslag.....	469
11.3.1	Hänvisningar till rättegångsbalken eller särreglering?	469
11.3.2	Utredningsförslag som berör rättssäkerhetsgarantierna	470
11.3.3	Handläggningen i allmän domstol	471
11.3.4	Hanteringen av material från tvångsmedel.....	472
11.3.5	Förstöring av material från hemliga tvångsmedel.....	476
11.3.6	Förstöring av kopior av visst annat material	479
11.3.7	Överskottsinformation.....	480

11.3.8	Underrättelse om att tvångsmedel har använts ...	484
11.3.9	Tystnadsplikt för postkontroll	485
11.3.10	Förhands- och efterkontroll m.m.....	486
11.4	Kontroll över tillämpningen av den nya lagen	487
11.4.1	Parlamentarisk kontroll.....	487
11.4.2	Tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel.....	489
12	Handlägningsfrågor	495
12.1	Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet.....	495
12.2	Handläggningen i Migrationsöverdomstolen	499
12.3	Offentligt biträde.....	502
12.3.1	När offentligt biträde ska utses	502
12.3.2	Kraven på offentliga biträden skärps	505
12.4	Skyldighet att lämna uppgifter.....	507
12.5	Motivering av beslut	508
12.6	Kostnadsansvar	510
12.7	Tolkersättning, dna-analys och rättelse av beslut	512
12.8	Förordningsbestämmelser.....	514
13	Överklagande	521
13.1	Bakgrunden till bestämmelserna	521
13.2	Överväganden och förslag.....	523
13.2.1	Allmänna bestämmelser om överklagande.....	523
13.2.2	Förfarandet vid överklagande av utvisningsbeslut	528
13.2.3	Prövning enligt den nya lagen eller utlänningslagen	531
13.2.4	Överklagande av beslut om förvar och uppsikt...	535
13.2.5	Överklagande av beslut i fråga om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd.....	538

13.2.6	Överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel.....	539
13.2.7	Övriga bestämmelser om överklagande.....	541
13.2.8	Nöjdförklaring.....	543
14	Övriga frågor	547
14.1	Straffansvar	547
14.2	Åtalsprövning och åtalsmedgivande.....	551
14.3	Kravet på skyndsamhet vid utredning och lagföring av brott.....	555
14.4	En särskild forumfråga.....	556
14.5	Tillgång till uppgifter om brott och brottsmisstankar	558
15	Översyn av vissa bestämmelser i utlänningslagen	561
15.1	Behovet av ändrade regler	561
15.2	Säkerhetsärenden.....	564
15.3	Passfrågor.....	569
15.3.1	Undantag från passkravet.....	569
15.3.2	Återkallelse av främlingspass.....	572
15.3.3	Överklagande av beslut i fråga om främlingspass	578
15.4	Uppehållstillstånd.....	580
15.4.1	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	580
15.4.2	Återkallelse av uppehållstillstånd	586
15.4.3	Tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd	593
15.5	Arbetsstillstånd	596
15.6	Verkställande myndighet i säkerhetsärenden	599
16	Effektivare kontroll av individer som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot.....	605
16.1	Uppdraget	605

16.2	Allmänt om elektronisk övervakning	606
16.3	Befintlig och föreslagen lagstiftning om elektronisk övervakning	608
16.3.1	Elektronisk övervakning som led i verkställighet av vissa påföljder.....	608
16.3.2	Elektronisk övervakning vid kontaktförbud	614
16.4	Praktiska frågor som rör elektronisk övervakning	616
16.4.1	Tekniken bakom elektronisk övervakning.....	616
16.4.2	Erfarenheter från användningen av elektronisk övervakning.....	617
16.5	Elektronisk övervakning bör inte införas.....	624
16.6	Utformningen av en eventuell reglering avseende elektronisk övervakning	636
16.6.1	En skiss.....	636
16.6.2	Syftet med att införa elektronisk övervakning	636
16.6.3	Grundlagsregleringen och Europakonventionen.....	637
16.6.4	Försöksverksamhet genom en tidsbegränsad lag.....	639
16.6.5	Förutsättningarna för elektronisk övervakning...	640
16.6.6	Hur bör den elektroniska övervakningen utformas?	643
16.6.7	Vilken myndighet ska besluta?	645
16.6.8	Ansvar för övervakningen.....	648
16.6.9	Upphävande och tillfälliga ändringar i beslut	650
16.6.10	Uppgifter från övervakningen	650
16.6.11	Åtgärder om den utvisade inte fullgör sina skyldigheter.....	653
16.6.12	Förhållandet till anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel	655
16.6.13	Ekonomiska konsekvenser.....	656
16.7	Bestämmelsernas lydelse och författningskommentar	657
16.7.1	Lag om försöksverksamhet med elektronisk övervakning av vissa utlänningar	657
16.7.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	671

17	Konsekvenser	673
17.1	Ekonomiska konsekvenser.....	673
17.1.1	Konsekvenser för staten	673
17.1.2	Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda	683
17.2	Andra konsekvenser	684
17.2.1	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet	684
17.2.2	Konsekvenser för jämställdheten	685
17.2.3	Konsekvenser för barn.....	685
17.2.4	Konsekvenser i övrigt	686
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	689
18.1	Ikraftträdande	689
18.2	Övergångsbestämmelser	690
18.2.1	Handläggning av mål och ärenden	690
18.2.2	Användningen av tvångsmedel och tillsyn	691
18.2.3	Straffbestämmelser.....	692
19	Författningskommentar	695
19.1	Förslaget till lag (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar	695
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	818
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.....	818
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	818
19.5	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	819
19.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.....	831

19.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	831
19.8	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	832
19.9	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	833
19.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	833
19.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	834
19.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	835
	Särskilt yttrande	837
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:89	839
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:114	857

Sammanfattning

Uppdraget

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll trädde i kraft den 1 juli 1991. Den bygger på terroristbestämmelser som togs in i svensk lagstiftning år 1973. När lagen infördes hade den drygt 25 paragrafer. Den har därefter genomgått ett flertal förändringar och innehåller i dag närmare 50 paragrafer. Lagen innehåller också en stor mängd hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och rättegångsbalken. Regelverket är både otydligt och svårt att överblicka. Behovet av ändringar och förtydliganden är därför stort. Även om det varje år bara handläggs ett begränsat antal mål och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll är de av stor betydelse för Sveriges säkerhet.

Utredningens uppdrag har bestått i att göra en systematisk översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Syftet har varit att skapa en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. I uppdraget har också ingått att utreda vissa särskilt utpekade frågor, däribland lagens tillämpningsområde och tidsgränserna för verkställighetsförvar. Utredningen skulle även analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97). Det gällde bl.a. frågor om främlingspass, uppehålls- och arbetstillstånd och vem som ska vara verkställande myndighet. Utredningsuppdraget har också omfattat att bedöma hur kontrollen av personer som utgör ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom användning av fotboja.

En helt ny lag

Utredningen föreslår att lagen om särskild utlänningskontroll ersätts av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den nya lagen ska, i likhet med den nuvarande, gälla i stället för utlänningslagen för utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhets-hot. Lagen har utformats för att möta de särskilda utmaningar det innebär att handlägga utlänningsärenden som rör personer som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Den nya lagen är därför betydligt mer självständig i förhållande till såväl utlänningslagen som EU-rätten. Det innebär bl.a. att väsentligt färre hänvisningar görs till paragrafer i utlänningslagen. Utredningen understryker att det i fortsättningen behöver göras noggranna överväganden innan lagen anpassas till ändringar som görs inom andra delar av utlänningslagstiftningen.

Den nya lagen kompletteras med en ny förordning, förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Utvisning och verkställighet

En utlänning ska, enligt den nya lagen, kunna utvisas om han eller hon kan antas komma att göra sig skyldig till en gärning som är be-lagd med straff enligt den nyligen föreslagna terroristbrottslagen (2021:000). Kravet för att utvisa på denna grund är lägre än enligt den nuvarande lagen. Hänvisningen till terroristbrottslagen görs dessutom generell, så att inte enbart terroristbrott omfattas. Även risken för att utlänningen kan komma att begå andra terrorismrelaterade brott, t.ex. finansiering av eller rekrytering till terrorism, kan alltså hädanefter leda till utvisning. Om fler gärningar i framtiden straffbeläggs i terroristbrottslagen kommer de därmed automatiskt att också kunna leda till utvisning.

En utlänning får även utvisas om han eller hon på annat sätt, än på grund av risken för terrorismrelaterade gärningar, kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen ska även i fortsättningen initiera ett ärende om utvisning hos Migrationsverket, som beslutar i första instans om utlänningen ska utvisas. Verkets beslut får på samma sätt som i dag överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen ska verkställa alla beslut

om utvisning enligt den nya lagen, men får uppdra åt Polismyndigheten att sköta den praktiska hanteringen.

Ett beslut om utvisning ska alltid innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Som utgångspunkt ska återreseförbudet gälla utan tidsbegränsning, men tidsbegränsade förbud kan förekomma. En utlänning som utvisas enligt den nya lagen ska kunna förklara sig nöjd med beslutet. Nöjdförklaringen omfattar då även återreseförbudet.

Om en utlänning har utvisats, men det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen eller utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, ska den beslutande myndigheten förordna att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Endast om det finns särskilda skäl får myndigheten i fortsättningen bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som då får gälla i högst ett år. När tillståndet löper ut ska Migrationsverket inte längre ompröva utvisningsbeslutet, utan endast pröva verkställighetsfrågan.

Det blir möjligt för en utlänning som har utvisats att hos regeringen ansöka om att få utvisningsbeslutet upphävt. Utvisningsbeslutet ska då ha verkställts, vilket innebär att utlänningen befinner sig utanför Sverige. Ansökan får göras tidigast efter tio år.

Förvar och uppsikt

Förutsättningarna för att få ta en utlänning i förvar förtydligas. En utlänning får tas i förvar antingen om det är sannolikt att han eller hon kommer att utvisas eller det redan finns ett utvisningsbeslut och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. För en utlänning som har fyllt 18 år krävs det dessutom att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller att utlänningens identitet är oklar. För att ta ett barn i förvar krävs det i stället att det finns en betydande risk för att barnet annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige. Migrationsöverdomstolen ska inte längre besluta om förvar. I stället är Migrationsverket, regeringen eller Säkerhetspolisen behörig myndighet, beroende på hur långt handläggningen har kommit.

Tiden som en utlänning får hållas i förvar ändras dels genom att det tydliggörs att förvar alltid ska pågå under så kort tid som möjligt, dels genom att tidsgränserna för verkställighetsförvar förlängs avsevärt och att möjligheterna till förlängning utvidgas. En utlänning som har fyllt 18 år får i fortsättningen hållas i verkställighetsförvar i högst ett år. Under särskilda förhållanden får den tiden förlängas till maximalt tre år. Även tiden för när förvarsbeslut ska prövas på nytt förlängs, till fyra veckor vid sannolikhetsförvar och tre månader vid verkställighetsförvar. Så länge utlänningen hålls i förvar ska beslutet kontinuerligt prövas på nytt inom samma tider. Beslut om förvar ska verkställas av Säkerhetspolisen. Myndigheten får dock möjlighet att vända sig till Polismyndigheten för att få hjälp med den praktiska hanteringen.

Det införs ett förbud mot att placera barn som hålls i förvar i fängesliknande anläggningar. En utlänning som inte har fyllt 18 år ska i stället placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Ett barn som hålls i förvar enligt den nya lagen får avskiljas från andra förvarstagarna, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i lokalen.

Reglerna om uppsikt förtydligas också, bl.a. genom bestämmelser om vad uppsikt innebär. Ett beslut om uppsikt ska även kunna innefatta ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område, vistelseområdet. Det är inte möjligt i dag. Om uppsiktsbeslutet innebär en skyldighet för utlänningen att anmäla sig eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling, ska den fullgöras hos Polismyndigheten. Säkerhetspolisen ges rätt att besluta om inskränkningar eller tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt, om förhållandena har förändrats. Möjligheterna att klaga på ett beslut om uppsikt kommer att vara desamma som för beslut om förvar, vilket är en nyhet.

Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

Tvångsmedel ska enligt den nya lagen få användas oavsett om utlänningen har utvisats på grund av att han eller hon kan komma att göra sig skyldig till en terrorismrelaterad gärning eller för att han eller hon på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det är en utvidgning i förhållande till i dag. Utöver de tvångsmedel som Säkerhetspolisen redan i dag har tillgång till, får myndigheten enligt

den nya lagen ansöka om tillstånd till hemlig kameraövervakning. Säkerhetspolisen ges också rätt att i vissa fall undersöka och kopiera innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas. Det blir även möjligt för Säkerhetspolisen att söka tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Säkerhetspolisen ska alltså också i fortsättningen kunna begära tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och postkontroll. Kravet för att få använda hemliga tvångsmedel sänks från synnerliga till särskilda skäl.

I ett beslut om anmälningsskyldighet ska en utlänning i fortsättningen kunna förbjudas att lämna ett bestämt vistelseområde. Säkerhetspolisen får möjlighet att i brådskande fall interimistiskt besluta om anmälningsskyldighet när myndigheten upphäver ett beslut om förvar. Säkerhetspolisen får vid ändrade förhållanden besluta om inskränkningar och tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet. Myndigheten får också upphäva ett beslut om anmälningsskyldighet eller ett generellt beslut om att tvångsmedel får användas mot utlänningen. Säkerhetspolisen får ansöka om ändring till nackdel för utlänningen av ett beslut om anmälningsskyldighet eller användning av tvångsmedel.

Möjligheterna att använda tvångsmedel för att underlätta verkställigheten av utvisningsbeslut utökas också.

Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel

De rättssäkerhetsgarantier som finns i rättegångsbalken ska som utgångspunkt gälla också för tvångsmedel enligt den nya lagen. Säkerhetspolisen ska liksom i dag företräda det allmänna vid allmän domstols handläggning av frågor om tvångsmedel.

Bestämmelserna om granskning av material från användningen av hemliga tvångsmedel behålls men görs tydligare. Upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och från hemlig kameraövervakning ska i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlänningen bevaras så länge de behövs för det ändamålet. Om uppgifterna får användas för något annat ändamål, ska de bevaras så länge som behövs för det ändamålet. I övrigt ska upptagningar och uppteckningar förstöras så

snart som möjligt. Regleringen av användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel ska vara generell. Överskottsinformation får användas även för andra ändamål än för att inleda förundersökning eller förhindra brott, såvida inte bestämmelser i annan lagstiftning hindrar användningen. Säkerhetspolisen ska besluta om användning av överskottsinformation.

Den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av den nya lagen ska vara densamma som över den nuvarande lagen. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens hantering av tvångsmedel enligt den nya lagen. Nämnden ska också vara skyldig att på begäran av enskild kontrollera om användningen har varit författningsenlig.

Handläggning

Det införs ett uttryckligt krav på att mål och ärenden enligt den nya lagen ska handläggas skyndsamt. Åtgärder som rör förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder ska alltid – enligt en uttrycklig regel om det – vara proportionerliga. Skyldigheten att skriftligen motivera beslut utvidgas till att omfatta fler beslut än i dag. Det införs krav på att beslut om uppsikt och om anmälningsskyldighet ska delges utlänningen.

Möjligheterna för en utlänning att komma till tals muntligen utvidgas i flera avseenden. Migrationsverket ska som huvudregel inte få avgöra ett ärende om utvisning utan föregående muntlig handläggning. Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet har verkställts. Ny prövning av beslut om förvar ska alltid föregås av en muntlig förhandling. Det gäller som huvudregel också vid ny prövning av beslut om uppsikt. Ett statsråds möjlighet att besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla den, ska gälla även i ärenden om uppsikt som handläggs av regeringen. Formerna för och innehållet i muntlig handläggning och muntlig förhandling förtydligas.

Offentliga biträden ska utses i samma utsträckning som i dag, men kraven på biträdena skärps. Som huvudregel ska endast en advokat, som är lämplig för uppdraget, få vara offentligt biträde.

Straffansvar

Det ska fortsatt vara kriminaliserat att bryta mot ett återreseförbud eller mot anmälningsskyldighet. Den som hjälper en utlänning som har återreseförbud att komma tillbaka till Sverige eller hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning ska också i fortsättningen kunna straffas för det. För att inskräpa straffbestämmelsernas betydelse höjs maximistraffet till två års fängelse för den utlänning som återvänder i strid med ett återreseförbud och för den som hjälper en sådan utlänning att återvända. På motsvarande sätt höjs maximistraffet för den som inte följer ett beslut om anmälningsskyldighet. Den som bryter mot ett förbud att lämna ett visst område, som meddelats i anslutning till en anmälningsskyldighet, kan också dömas till fängelse i högst två år. Böter ska inte längre ingå i straffskalan för den som hjälper en utvisad utlänning att komma tillbaka till Sverige, eller hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett utvisningsbeslut. Brotten är av den arten att påföljden normalt bör vara fängelse.

Ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Migrationsverket ska kunna återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Ärenden om beviljande och återkallelse av främlingspass ska i fortsättningen kunna utgöra säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen. Migrationsverkets beslut i en sådan fråga får överklagas till en migrationsdomstol. Säkerhetspolisen ges en ökad möjlighet att överklaga verkets beslut. Det gäller beslut i fråga om främlingspass och om uppsikt i säkerhetsärenden. För en utlänning i ett säkerhetsärende – eller i ett ärende enligt den nya lagen – ska det inte längre gälla krav på att inneha pass för vistelse i Sverige.

Det införs en uttrycklig regel om att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen får vägras en utlänning om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Ett uppehållstillstånd ska i vissa fall kunna återkallas för en utlänning om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Detsamma gäller en utlänning som kan antas komma att bedriva statsstyrkt företagsspiooneri i Sverige eller något annat nordiskt land. Tidsfristen för återkal-

lelse i dessa fall – och vid risk för sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet – ska utökas till fem år. Om det finns synnerliga skäl får ett uppehållstillstånd återkallas på sådan grund även efter den tidens utgång.

Det förtydligas att Polismyndigheten ska verkställa beslut om utvisning på grund av brott även om det är ett säkerhetsärende. Polismyndigheten får dock rätt att överlämna verkställigheten av ett sådant beslut till Säkerhetspolisen, om den myndigheten begär det. Även i vissa andra specifika fall får Polismyndigheten lämna ett ärende till Säkerhetspolisen för verkställighet.

Elektronisk övervakning bör inte införas

Utredningen har noga övervägt frågan om elektronisk övervakning av utlänningar bör införas, mot bakgrund av de erfarenheter som finns av sådan övervakning och de fördelar sådan övervakning skulle kunna ge. Ett system med elektronisk övervakning bör enligt utredningens mening inte införas för att kontrollera utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot, men som trots det blir kvar i Sverige.

Skälen mot att införa ett sådant system är starka. De är av såväl juridisk som teknisk och praktisk natur. Elektronisk övervakning kan bara ge information om var utlänningen befinner sig, inte vad han eller hon planerar att göra. Det finns flera utländska exempel där fotboja inte har hindrat personer från att begå terroristattentat. Lokaliseringssuppgifter kan dessutom redan i dag fås genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Förslagen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel ger Säkerhetspolisen mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra brott än vad elektronisk övervakning kan ge. Kontrollen över de aktuella utlänningarna förstärks också genom förslaget att anmälningsskyldighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna det normala vistelseområdet. Elektronisk övervakning kan dessutom förväntas bli mycket kostnadskrävande.

Utredningens slutsats är att den begränsade nytta som elektronisk övervakning skulle kunna ge inte väger upp de övriga nackdelar och det betydande integritetsintrång som det skulle innebära för ut-

länningen att ständigt vara övervakad elektroniskt. Utredningen redovisar dock en skiss på hur sådan övervakning skulle kunna utformas.

Konsekvenser

Handläggning av mål och ärenden som rör utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot är generellt sett mer resurskrävande än andra utlänningsärenden. Det gäller främst för Säkerhetspolisen som utreder förutsättningarna för och ansöker om utvisning. Säkerhetspolisen ansvarar dessutom för kontrollen över de utlänningar som har utvisats på grund av säkerhetshot men som inte fått sina utvisningsbeslut verkställda. Även för Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen och Regeringskansliet är målen och ärendena extra arbetskrävande. Den nya lagens bredare tillämpningsområde innebär att fler utlänningar kan komma att utvisas. Därmed blir det fler mål och ärenden som berörda myndigheter ska hantera. Det kan också krävas mer resurser för att kontrollera de utlänningar som har utvisats men ändå blir kvar i Sverige. Utökade kontrollmöjligheter genom både nya tvångsmedel och att tvångsmedel kan användas i fler fall effektiviserar dock Säkerhetspolisens arbete. Fler utlänningar än i dag kan också – med lagens bredare tillämpningsområde – komma att tas i förvar. Det förhållandet att en utlänning kan förbjudas att lämna ett visst område innebär att kontrollen över honom eller henne förbättras. I vissa avseenden innebär förslagen att myndigheter får en minskad arbetsbörda. Det gäller bl.a. Migrationsöverdomstolen som inte längre ska besluta om förvar eller uppsikt. Att beslut om förvar inte behöver prövas på nytt lika ofta minskar arbetsbördan för Migrationsverket, Säkerhetspolisen och regeringen. Längre förvarstider gör dock att det kan bli fler nya prövningar i det enskilda fallet. Offentliga biträden kan komma att engageras i något högre utsträckning, bl.a. på grund av lagens bredare tillämpningsområde, men det rör sig fortfarande om ett begränsat antal mål och ärenden.

De föreslagna ändringarna i utlänningslagen innebär att fler ärenden kan utgöra säkerhetsärenden. Det kan även bli något fler ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd och fler överklaganden i sådana frågor. Det kan också bli något fler överklaganden i fråga om främlingspass och uppsikt.

Inte i något fall bedöms eventuella kostnadsökningar för myndigheterna bli större än att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. För Säkerhetspolisens del kan dock resurser behöva omfördelas inom myndigheten.

Genom att utlänningar med eventuell avsikt och förmåga att angripa Sveriges säkerhet avlägsnas eller ställs under hårdare kontroll, får Säkerhetspolisen bättre förutsättningar för att skydda landet. Skärpningen av anmälningsskyldigheten, att Säkerhetspolisen får tillgång till fler tvångsmedel och att tvångsmedel kan användas i fler situationer förstärker kontrollen över de utlänningar som har utvisats men där utvisningsbesluten inte har kunnat verkställas. Det bedöms vara positivt för det brottsförebyggande arbetet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom tillämpningsområdet för den nya lagen till viss del bygger på att förslaget till terroristbrottslag genomförs, bör den nya lagen träda i kraft tidigast vid samma tidpunkt som terroristbrottslagen träder i kraft, vilket föreslås vara den 1 juli 2021. Övriga författningsförslag bör träda i kraft samtidigt som den nya lagen.

Om ett beslut om förvar enligt den nuvarande lagen har verkställts före ikraftträdandet av den nya lagen, ska äldre bestämmelser tillämpas vid den första nya prövningen av förvarsbeslutet efter ikraftträdandet. Om utlänningen hålls kvar i förvar ska ny prövning därefter göras enligt de nya reglerna. Några andra övergångsbestämmelser behövs inte.

Summary

Remit

The Special Controls of Aliens Act (1991:572) entered into force on 1 July 1991. It is based on terrorist provisions incorporated in Sweden legislation in 1973. When the Act was introduced it had just over 25 sections. Since then it has undergone quite a number of changes and now contains almost 50 sections. The Act also contains a large number of references to provisions in the Aliens Act (2005:716) and the Code of Judicial Procedure. The regulatory framework is both unclear and inaccessible. So, there is a great need for amendments and clarifications. Even though only a small number of cases and matters are processed each year under the Special Controls of Aliens Act, they are of great importance for Sweden's security.

The Inquiry's remit has been to make a systematic review of the Special Controls of Aliens Act. The purpose has been to create an appropriate, effective and clearly arranged regulation that is, at the same time, consistent with well-functioning protection of fundamental rights and freedoms. The remit has also included investigating certain specifically identified questions, including the scope of the act and the time limits for enforcement detention. The Inquiry was also to analyse and take a position on certain amendments and clarifications proposed by the Swedish Security Service of provisions in the Aliens Act and the Aliens Ordinance (2006:97). This concerned matters including alien's passports, residence and work permits and what authority should be the enforcing authority. The Inquiry's remit has also included making an assessment of how the control of persons who are a security threat can be strengthened by, for instance, using electronic tagging.

A completely new law

The Inquiry proposes replacing the Special Controls of Aliens Act with a new law, the act on special controls of certain aliens. Like the present Act, the new law would apply instead of the Aliens Act to aliens who are a high-level security threat. The new law has been designed to meet the special challenges involved in processing aliens matters regarding persons who are a serious threat to Sweden's security. For this reason, the new law is much more independent in relation to both the Aliens Act and EU law. As a result, there are considerably fewer references to sections of the Aliens Act. The Inquiry stresses that careful consideration will continue to be needed before the new law is adapted to amendments made in other parts of alien's legislation.

The Inquiry proposes supplementing the new law with a new ordinance, the ordinance on special controls of certain aliens.

Expulsion and enforcement

The new law will make it possible to expel an alien if there is reason to believe that they will commit an act that is punishable under the recently proposed terrorist offences act (2021:000). The requirement for expulsion on this ground is lower than in the present Act. In addition, the reference to the terrorist offences act is made general so that not only terrorist offences are covered. So, in the future, the risk that an alien may commit other terrorism-related offences, e.g. financing of or recruitment to terrorism, can also lead to expulsion. If more acts are made punishable in the terrorist offences act in the future, they will therefore also automatically be able to lead to expulsion.

An alien may also be expelled if they can be a serious threat to Sweden's security in some other way than on account of the risk of terrorism-related acts.

The Swedish Security Service will also continue to initiate an expulsion matter at the Swedish Migration Agency, which decides in the first instance whether the alien will be expelled. In the same way as at present, the Agency's decision will be appealable to the Government. The Swedish Security Service will enforce all expulsion orders

under the new law but can commission the Swedish Police Authority to handle the practical procedure.

An expulsion order always has to contain a ban on the alien re-entering Sweden. The starting point is that there should be no time limit on the re-entry ban but time-limited bans can be ordered. An alien who is expelled under the new law will be able to make a declaration that they accept the order. Their declaration of acceptance then also covers the re-entry ban.

If an alien has been expelled, but there is an impediment to enforcement under Chapter 12, Sections 1–3 a of the Aliens Act or the expulsion order should not be enforced for some other special reason, the decision-making authority shall order that the expulsion order must not be enforced for the time being (stay of enforcement). In the future the Agency will only be able to grant the alien a temporary residence permit (which can then be valid for at most one year) if there are special reasons. When the permit has expired, the Swedish Migration Agency will no longer re-examine the expulsion order but will only examine the question of enforcement.

It will be possible for an alien who has been expelled to make an application to the Government to have the expulsion order set aside. The expulsion order will have been enforced by that time, which means that the alien will be outside Sweden. An application may be made no earlier than after ten years.

Detention and supervision

The conditions for placing an alien in detention are clarified. An alien may be placed in detention either if it is probable that the alien will be expelled or if there already is an expulsion order and detention is needed to prepare and carry out the enforcement of the order. For an alien who has attained 18 years, there is also the requirement that there is reason to expect that the alien will otherwise abscond, stay in hiding or otherwise impede enforcement or conduct criminal activities in Sweden or that the alien's identity is unclear. For a child to be placed in detention the requirement is instead that there is a considerable risk that the child will otherwise abscond, stay in hiding or otherwise impede enforcement or conduct criminal activities in Sweden. The Migration Court of Appeal will no longer decide on

detention. Instead, the Swedish Migration Agency, the Government or the Swedish Security Service is the competent authority depending on how far the processing of the matter has advanced.

The period for which an alien may be held in detention is changed both by making it clear that detention always has to run for as short a time as possible and by considerably extending the time limits for enforcement detention and expanding the possibilities of extension. In the future, it will be possible to hold an alien who has attained 18 years for up to one year in enforcement detention. In special circumstances that period may be extended to a maximum of three years. The period for when a detention order has to be re-examined is extended, to four weeks for probable cause detention and three months for enforcement. For as long as the alien is being held in detention, the order has to be re-examined continuously within the same time periods. Detention orders will be enforced by the Swedish Security Service. However, the Service will be given the possibility of turning to the Swedish Police Authority for assistance in handling the practical procedure.

A ban is introduced on placing children being held in detention in prison-like facilities. An alien who has not attained 18 years shall instead be placed in the Swedish Migration Agency's detention premises. A child who is being held in detention under the new law may be separated from other detainees if this is necessary to maintain order or security in the premises.

The rules about supervision are also clarified, partly through provisions stating what supervision entails. It should be possible for a supervision order to include a ban on an alien leaving a certain area, their area of stay. This is not possible today. If the supervision order entails an obligation for the alien to report or to surrender their passport or some other identity document, this obligation has to be met at the Swedish Police Authority. The Swedish Security Service is given the possibility of deciding on restrictions or temporary relaxations of a supervision order if circumstances have changed. The possibilities of appealing a supervision order will be the same as for detention orders, and this is a new point.

Coercive investigative measures and other coercive measures

Under the new law it will be possible to use coercive investigative measures irrespective of whether the alien has been expelled since they may commit a terrorism-related act or because they are a serious threat to Sweden's security in some other way. This is an expansion in relation to the present position. In addition to the coercive investigative measures that the Swedish Security Service already has access to at present, the Service will be able, under the new law, to apply for permission for covert camera surveillance. The Swedish Security Service will also be given the right in certain cases to examine and copy the content of electronic communication equipment encountered. It will also be possible for the Swedish Security Service to apply for permission for covert surveillance of electronic communication in order to locate an alien who has not complied with their reporting obligation. So, the Swedish Security Service will continue to be able to request permission for covert interception and covert surveillance of electronic communication and postal control. The requirement for the use of covert coercive investigative measures is reduced from exceptional to special reasons.

In an order imposing a reporting obligation it will be possible, in the future, to prohibit an alien from leaving a defined area of stay. In urgent cases the Swedish Security Service are given the possibility of making interim reporting obligation orders when the Service lifts a detention order. If circumstances change, the Swedish Security Service will be able to decide on restrictions in and temporary relaxations of a reporting obligation order. The Service will also be able to lift a reporting obligation order or a general decision that coercive investigative measures may be used against the alien. The Swedish Security Service will be able to apply for an amendment to the disadvantage of the alien of a reporting obligation order or the use of coercive investigative measures.

The possibilities of using coercive investigative measures to facilitate the enforcement of expulsion orders are also increased.

Legal safeguards in the use of coercive investigative measures

The starting point is that the legal safeguards in the Code of Judicial Procedure will also apply to coercive investigative measures under the new law. As is the case today, the Swedish Security Service will represent the public institutions in the processing by a general court of questions of coercive investigative measures.

The provisions on the examination of material from the use of coercive investigative measures is retained but made clearer. The parts of recordings and notes from covert interception and surveillance of electronic communication and from covert camera surveillance that are of importance for the control of the alien will be retained for as long as is needed for that purpose. If the information may be used for any other purpose, it will have to be retained for as long as is needed for that purpose. Otherwise, recordings and notes must be destroyed as soon as possible. The regulation of the use of superfluous information from covert coercive investigative measures will be general. It will also be possible to use superfluous information for purposes other than opening a preliminary investigation or preventing crime, unless provisions in other legislation prevent this use. The Swedish Security Service will decide on the use of superfluous information.

The parliamentary control of the application of the new law will be the same as of the present Act. The Swedish Commission on Security and Integrity Protection will conduct supervision of the Swedish Security Service's handling of coercive investigative measures under the new law. The Commission will also be required to control, at the request of an individual, whether the use was compliant with statute.

Processing

An explicit provision requiring that cases and matters under the new law are processed promptly is introduced. Measures concerning detention, supervision, coercive investigative measures and other coercive measures must always – according to an explicit rule to that effect – be proportionate. The obligation to give written reasons for a decision is expanded to cover more decisions than at present. A

provision requiring that orders on supervision and reporting obligations must always be notified to the alien is introduced.

The possibilities for an alien to present their views orally are expanded in several respects. As the main rule, the Swedish Migration Agency will not be able to determine an expulsion matter without prior oral processing. If a detention order has not been preceded by oral processing, that processing shall be conducted as soon as possible after the detention order has been enforced. Each re-examination of a detention order will have to be preceded by an oral hearing. That also applies as the main rule in the re-examination of supervision orders. The possibility for a government minister to order an oral hearing and instruct the Migration Court of Appeal to hold it will also apply to supervision matters processed by the Government. The forms for and content of oral processing and an oral hearing are clarified.

Public counsel will be appointed to the same extent as at present, but the requirements regarding counsel are tightened. The main rule will be that only a member of the Swedish Bar Association who is suitable for the appointment may be a public counsel.

Criminal liability

Breaching a re-entry ban or a reporting obligation will continue to be a criminal offence. It will remain possible to punish a person who helps an alien who has a re-entry ban to return to Sweden or who prevents or attempts to prevent enforcement of an expulsion order for doing so. To underline the importance of the penal provisions, the maximum penalty for an alien who returns in contravention of a re-entry ban and for a person who helps such an alien to return is raised to imprisonment for two years. Correspondingly, the maximum penalty for a person who does not follow a reporting obligation order is increased. A person who breaches a ban on leaving a certain area, issued in conjunction with a reporting obligation, can also be sentenced to imprisonment for at most of two years. Fines will no longer be included in the scale of penalties for a person who helps an expelled alien to return to Sweden or who prevents or attempts to prevent enforcement of an expulsion order. The offen-

ces are of the type where the sanction should normally be imprisonment.

Amendments to the Aliens Act and the Aliens Ordinance

The Swedish Migration Agency will be able to withdraw an alien's passport if there is reason to do so in view of Sweden's security or public security. In future it will be possible for matters concerning the granting or withdrawal of alien's passports to be security cases under Chapter 1, Section 7 of the Aliens Act. Decisions taken by the Swedish Migration Agency in such a question may be appealed to a migration court. The Swedish Security Service is given a greater possibility of appealing the Agency's decision. This applies to decisions concerning alien's passports and supervision in security cases. An alien in a security case – or in a case under the new law – will no longer be required to hold a passport to stay in Sweden.

A new explicit rule is introduced providing that an alien may be refused a residence permit on the ground of family ties under Chapter 5, Section 3 a of the Aliens Act if there are reasons to do so in view of Sweden's security or public security. In certain cases, it will be possible to withdraw the residence permit of an alien if there is reason to believe that the alien will conduct activities linked to terrorism. The same applies when there is reason to believe that the alien will conduct state controlled industrial espionage in Sweden or another Nordic country. The period for withdrawal in these cases – and when there is a risk of sabotage, espionage or unlawful intelligence activities – will be increased to five years. If there are exceptional reasons a residence permit may be withdrawn on such a ground after the expiry of that period.

The law clarifies that it is the Swedish Police Authority that will enforce expulsion orders on account of a criminal offence even in security cases. However, the Swedish Police Authority will be given the right to transfer enforcement of such an order to the Swedish Security Service at its request. In certain other specific cases the Swedish Police Authority may also transfer a matter to the Swedish Security Service for enforcement.

Electronic surveillance should not be introduced

The Inquiry has carefully considered the question of whether electronic surveillance of aliens should be introduced in the light of the experience of such surveillance and the advantages that such surveillance could provide. In the view of the Inquiry, a system of electronic surveillance should not be introduced to control aliens who have been expelled because they are a serious security threat but who remain in Sweden despite this.

The reasons for not introducing such a system are strong. They are of both a legal and a technical and practical nature. Electronic surveillance can only provide information about where the alien is, not what they plan to do. There are several international examples where electronic tagging has not prevented individuals from committing terrorist attacks. Moreover, location information can already be obtained today through covert surveillance of electronic communication. The proposal of increased possibilities of using covert coercive investigative measures gives the Swedish Security Service more effective tools to prevent and avert crime than electronic surveillance can provide. The control of the aliens concerned is also reinforced through the proposal to make it possible to combine a reporting obligation with a ban on the alien leaving their normal area of stay. Moreover, electronic tagging can be expected to be very costly.

The Inquiry's conclusion is that the limited benefit that electronic surveillance could provide does not counterbalance the other disadvantages and the considerable encroachment on their integrity that being under constant electronic surveillance would involve for the alien. However, the Inquiry presents an outline of how surveillance of this kind could be designed.

Impacts

The processing of cases and matters concerning aliens who are high-level security threats generally requires more resources than other alien matters. This applies especially to the Swedish Security Service, which investigates the conditions for and applies for expulsion. The Swedish Security Service is also responsible for the control of aliens who have been expelled because they are security threats but whose

expulsion orders have not been enforced. These cases and matters also require a particularly great deal of work for the Swedish Migration Agency, the Migration Court of Appeal, the Government and the Government Offices. The broader scope of the new law means that more aliens may be expelled. This means there will be more cases and matters for the authorities concerned to deal with. More resources will also be required to control the aliens who have been expelled but who remain in Sweden despite this. However, the increase in control possibilities both through new coercive investigative measures and since coercive investigative measures can be used in more cases makes the work of the Swedish Security Service more effective. More aliens than today may also – given the broader scope of the act – be placed in detention. The fact that an alien can be prohibited from leaving a certain area also means that the control of that alien will improve. In certain respects, the proposals mean that the workload on authorities will decrease. This applies, for instance, to the Migration Court of Appeal, which will no longer make decisions on detention and supervision. Since detention orders will not need to be re-examined as often, this will reduce the workload of the Swedish Migration Agency, the Swedish Security Service and the Government. However, longer detention periods mean that there may be more re-examinations in the individual case. Public counsel may be engaged to a slightly greater extent, partly because of the broader scope of the act, but this still involves a limited number of cases and matters.

The proposed amendments to the Aliens Act mean that more matters may be security cases. There may also be more matters concerning the withdrawal of residence permits and more appeals in such questions. There may also be slightly more appeals concerning alien's passports and supervision.

In no instance are the potential cost increases for these authorities judged to be greater than can be financed within the limit of current appropriations. However, in the case of the Swedish Security Service, resources may need to be reallocated internally.

Since aliens who may have the intention and ability to attack Sweden's security will be removed or placed under harder control, the Swedish Security Service will be better provided to protect the country. The tougher reporting obligation and the fact that the Swedish Security Service will have access to more coercive investi-

gative measures and that coercive investigative measures can be used in more situations strengthens the control of the aliens who have been expelled but whose expulsion orders it has not been possible to enforce. This is assessed as positive for crime prevention work.

Entry into force and transitional provisions

The new law should enter into force as soon as possible. Since the scope of the new law is partly based on the implementation of the proposed terrorist offences act the new law should not enter into force earlier than on the date when the terrorist offences act enters into force, which is proposed to be 1 July 2021. The other legislative proposals should enter into force at the same time as the new law.

If a detention order under the present Act has been enforced before the entry into force of the new law, the older provisions will be applied in the first re-examination of the detention order after entry into force. If the alien continues to be held in detention, a re-examination thereafter will be carried out under the new rules. No other transitional provisions are needed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas på en utlänning som

1. med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar enligt terroristbrottslagen (2021:000) kan följa, eller

2. på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

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

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

Bestämmelser i annan författning

4 § Följande bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) gäller i tillämpliga delar vid handläggning enligt denna lag:

1. 4 kap. 3–3 c §§ om statusförklaring och 4 § om resedokument,
2. 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, och
3. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

Bestämmelsen i 5 a kap. 3 § andra stycket utlänningslagen om avslag på ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige gäller också vid tillämpning av denna lag.

Det anges i 6 § och i andra kapitel vilka bestämmelser i utlänningslagen som i övrigt gäller vid handläggning enligt denna lag.

5 § I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen) finns bestämmelser om överföring av asylsökanden som tillämpas gentemot andra EU-stater, Island, Norge, Schweiz och Lichtenstein.

Uttryck i lagen

6 § Uttrycken EES-medborgare och familjemedlem till EES-medborgare har samma betydelse i denna lag som i 1 kap. 3 b § andra stycket och 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Uttrycken flykting, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande har samma betydelse som i 4 kap. 1–2 c §§ utlänningslagen.

Skyndsamt handläggning

7 § Mål och ärenden enligt denna lag ska handläggas skyndsamt.

Proportionalitetsbedömning

8 § En åtgärd enligt 3–5 kap. får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

2 kap. Utvisning och verkställighet av beslut om utvisning

Beslut om utvisning

1 § En utlänning får utvisas ur Sverige om han eller hon kan antas komma att göra sig skyldig till en sådan gärning som anges i 1 kap. 1 § 1 eller kan utgöra ett sådant hot som avses i 1 kap. 1 § 2.

2 § Beslut om utvisning meddelas av Migrationsverket. Frågan om utvisning tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen.

3 § Om Polismyndigheten eller Migrationsverket anser att en utlänning bör utvisas enligt 1 §, ska myndigheten skyndsamt anmäla det till Säkerhetspolisen.

Innehållet i ett beslut om utvisning

4 § I ett beslut om utvisning ska det anges till vilket land utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Beslutet ska i övrigt innehålla de anvisningar som behövs för att det ska kunna verkställas.

Återreseförbud

5 § Ett beslut om utvisning ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid. I ett beslut med ett tidsbegränsat återreseförbud ska utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Utlänningen ska alltid upplysas om den påföljd som överträdelse av återreseförbudet kan medföra enligt 8 kap. 1 §.

Annan verkan av beslut om utvisning

6 § När en utlänning utvisas enligt 2 § får beslutande myndighet även besluta om återkallelse av statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Vid den prövningen tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 5 b och c §§ och 5 a kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716).

7 § Ett uppehållstillstånd som en utlänning har beviljats genom ett tidigare beslut upphör att gälla när han eller hon utvisas enligt denna lag.

8 § Om en utlänning under handläggningen av ärendet om utvisning ansöker om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen (2005:716) får beviljas efter inresa i Sverige, ska handläggningen av den ansökan avvakta prövningen av utvisningsfrågan. Det gäller också om utlänningen har ansökt om sådant uppehållstillstånd när Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas enligt 1 §. Om utlänningen utvisas genom ett beslut som får laga kraft eller får verkställas ändå, ska ansökan om uppehållstillstånd anses förfallen. Avslås i ett sådant beslut ett yrkande om utvisning, ska ansökan om uppehållstillstånd handläggas enligt utlänningslagen. Regeringen ska överlämna ärendet i den delen till Migrationsverket för prövning.

Verkställande myndighet

9 § Beslut om utvisning verkställs av Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa ett utvisningsbeslut. Polismyndigheten får inte överlämna verkställigheten till någon annan myndighet.

Vart utvisning får verkställas

10 § Ett beslut om utvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet.

En utlänning får dock alltid sändas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

Hinder mot att verkställa utvisning

11 § Ett beslut om utvisning får inte verkställas om det finns ett sådant hinder mot att verkställa utvisningen som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716).

Inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

12 § Om det har beslutats att en utlänning ska utvisas enligt denna lag, eller motsvarande äldre bestämmelser, men det finns ett sådant hinder mot att verkställa utvisningen som anges i 11 §, ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Om det finns särskilda skäl, får den beslutande myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla i högst ett år.

Det som sägs i första stycket om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller även om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas.

13 § Har beslut om inhibition enligt 12 § meddelats, ska utvisningsbeslutet och beslutet om inhibition prövas på nytt när det finns skäl för det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller, men inte har kunnat verkställas, ska Säkerhetspolisen anmäla till den beslutande myndigheten om det finns behov av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. Det ska göras före utgången av oktober månad varje år, med början året efter det år då beslutet meddelades.

14 § Om regeringen vid prövning enligt 13 § överväger att häva ett beslut om inhibition, ska ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen. När Migrationsöverdomstolen ska avge yttrandet tillämpas 7 kap. 3 § tredje stycket.

15 § Har utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 §, ska Migrationsverket när tillståndet löper ut pröva om det alltjämt föreligger ett sådant hinder mot att verkställa utvisningen som anges i 11 §, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska Migrationsverket besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Förfarandet när utvisningsbeslut inte kan verkställas

16 § Om ett beslut om utvisning har lämnats till Säkerhetspolisen för verkställighet och Säkerhetspolisen anser att beslutet inte går att verkställa eller att ytterligare besked behövs, ska den anmäla det till den myndighet som har beslutat om utvisning. Den myndigheten ska då pröva om det föreligger ett sådant hinder mot att verkställa utvisningen som anges i 11 §, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska den myndighet som beslutat om utvisning besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 §.

17 § Innan regeringen prövar en fråga enligt 16 §, ska ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen. När Migrationsöverdomstolen ska avge yttrandet tillämpas 7 kap. 3 § tredje stycket.

18 § I avvaktan på regeringens beslut enligt 16 § får ansvarigt statsråd besluta att utvisningsbeslutet inte får verkställas.

När ett utvisningsbeslut ska verkställas

19 § Ett beslut om utvisning ska, om inte annat anges, verkställas så snart det kan ske efter det att beslutet fått laga kraft eller utlänningen har avgett nöjdförklaring enligt 7 kap. 19 §. Detta gäller dock inte om ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats enligt 12, 15 eller 16 §.

När ett utvisningsbeslut ska anses vara verkställt

20 § Ett beslut om utvisning ska anses vara verkställt när utlänningen har lämnat Sverige. Detta gäller dock inte om utlänningen utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor om att utlänningen ska återföras till Sverige.

När ett utvisningsbeslut upphör att gälla

21 § Ett beslut om utvisning upphör att gälla när tiden för återreseförbudet löper ut.

Ny verkställighet av utvisningsbeslut som inte upphört att gälla

22 § Har ett beslut om utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter i Sverige, ska beslutet verkställas på nytt om beslutet inte har upphört att gälla enligt 21 §.

Beslutet om utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök i Sverige enligt 23 §, eller
2. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt denna lag.

Särskilt tillstånd till kort besök

23 § En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 5 §, eller motsvarande äldre bestämmelser, får av regeringen ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök i Sverige, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges på ansökan av någon annan än utlänningen.

Upphävande av återreseförbud

24 § Om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare har meddelats ett återreseförbud enligt 5 §, eller motsvarande äldre bestämmelser, får regeringen helt eller delvis upphäva

förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Upphävande av verkställda utvisningsbeslut

25 § Endast regeringen får på ansökan av utlänningen upphäva ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser. En begäran om upphävande får framställas tidigast tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes.

En ansökan om uppehållstillstånd som ges in av en utlänning som avses i första stycket ska anses vara en ansökan om att få utvisningsbeslutet upphävt.

3 kap. Förvar

Förutsättningar för att ta en utlänning i förvar

1 § En utlänning 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 § eller motsvarande äldre bestämmelser och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet.

2 § Har utlänningen fyllt 18 år får beslut om förvar enligt 1 § meddelas 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.

3 § Har utlänningen inte fyllt 18 år får beslut om förvar enligt 1 § meddelas endast om det finns en betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Vem som får besluta om förvar

4 § Beslut om förvar meddelas av den myndighet som är behörig enligt 5 §, om inte annat följer av 6 §.

5 § Migrationsverket är behörig myndighet, om inte något annat anges i andra eller tredje stycket.

Regeringen är behörig myndighet när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten gäller från det att ärendet har tagits emot av ansvarigt departement och till dess att regeringen har avslutat handläggningen av det överklagade beslutet.

Säkerhetspolisen är behörig myndighet från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att det har verkställts.

6 § När regeringen är behörig myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar, om inte annat anges i andra stycket.

Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar. Regeringen får dock besluta att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar när den omprövar ett förvarsbeslut enligt 13 §. Regeringen får även upphäva ett beslut om förvar.

Interimistiska beslut om förvar

7 § Även om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen ska tas i förvar, om det finns förutsättningar för det enligt 1–3 §§. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

8 § Om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut om förvar, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta att ta en utlänning i förvar till dess att den behöriga myndigheten meddelat beslut i frågan. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till den behöriga myndigheten, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut i fråga om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Om kontroll av en utlänning sker under medverkan av en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har de samma rätt att omhänderta utlänningen som en polisman. Omhändertagandet ska så snart som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Förvarstidens längd

9 § Förvar ska pågå under så kort tid som möjligt.

10 § En utlänning som har fyllt 18 år får hållas i förvar enligt 1 § 2 i högst ett år. Om det är sannolikt att verkställigheten av utvisningsbeslutet kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får utlänningen hållas i förvar längre tid, dock högst ytterligare två år.

Om en utlänning återförs till Sverige på grund av att verkställigheten har misslyckats, ska den tid om ett år som anges i första stycket första meningen räknas från det att utlänningen på nytt anländer till Sverige. Den längsta tiden för förvar om maximalt tre år påverkas inte.

11 § En utlänning som inte har fyllt 18 år får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Ny prövning av ett beslut om förvar

12 § Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om förvar enligt 1 § 1 på nytt inom fyra veckor från den dag då beslutet började verkställas. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes. Ett beslut om förvar enligt 1 § 2 ska prövas på nytt inom tre månader från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen avgav nöjdförklaring enligt 7 kap. 19 §, eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes.

Så länge utlänningen hålls kvar i förvar ska en ny prövning göras inom fyra veckor från föregående beslut om utlänningen hålls i förvar enligt 1 § 1 och inom tre månader från föregående beslut om utlänningen hålls i förvar enligt 1 § 2.

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

Skyldighet att ompröva ett beslut om förvar

13 § Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som hålls i förvar, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska hållas i förvar.

Skyldigheten enligt första stycket att pröva om en utlänning fortsatt ska hållas i förvar gäller också om regeringen upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. En ny prövning av frågan om förvar ska därefter göras av verket. Prövningen ska göras inom fyra veckor från regeringens beslut.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

14 § Den behöriga myndigheten ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Muntlig handläggning

15 § Om muntlig handläggning ska genomföras ska det göras av den myndighet som beslutar om förvar. Vid muntlig handläggning hos en förvaltningsmyndighet gäller det som föreskrivs i 6 kap. 2 och 3 §§.

16 § Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska sådan handläggning genomföras så snart som möjligt efter att beslutet har verkställts.

Första stycket gäller inte beslut enligt 7 eller 8 § eller om regeringen är behörig myndighet.

17 § En ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling.

18 § I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

Vid den muntliga förhandlingen ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen.

Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Verkställighet av beslut om förvar

19 § Beslut om förvar verkställs av Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa ett förvarsbeslut.

20 § En utlänning som har fyllt 18 år och som hålls i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får tillfälligt förvaras i en polisarrest.

För behandlingen av en utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av den lagen, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

21 § En utlänning som inte har fyllt 18 år och som hålls i förvar får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Han eller hon ska placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

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

Förvarsbeslut upphör efter utresa

22 § Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige.

4 kap. Uppsikt

Vad som avses med uppsikt

1 § Uppsikt innebär att en utlänning

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

Förbudet och skyldigheterna får förenas.

Förutsättningar för att ställa en utlänning under uppsikt

2 § En utlänning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 3 kap. 1 och 2 §§, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar.

En utlänning som inte har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 3 kap. 1 och 3 §§, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar.

Vem som får besluta om uppsikt

3 § Beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig enligt 3 kap. 5 §, om inte annat anges i andra stycket. Migrationsöverdomstolen får besluta om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar.

När regeringen är behörig myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om uppsikt. Regeringen får inte besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller att uppsikt ska fortsätta att gälla. Regeringen får dock besluta att en utlänning fortsatt ska stå under uppsikt när den omprövar ett uppsiktsbeslut enligt 9 §. Regeringen får även upphäva ett beslut om uppsikt.

Interimistiska beslut om uppsikt

4 § Även om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen besluta att utlänningen ska ställas under uppsikt, om det finns förutsättningar för det enligt 2 §. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

5 § I ett beslut om uppsikt ska det i förekommande fall anges

1. vilket område utlänningen förbjuds att lämna,
2. hur ofta utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras, eller
3. att utlänningen ska lämna sitt pass eller annan identitetshandling till Polismyndigheten.

Beslut om uppsikt ska delges utlänningen.
Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och ansvarigt statsråd får uppdra åt Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten.

6 § En handling som en utlänning har överlämnat enligt 5 § första stycket 3 ska utan dröjsmål lämnas vidare till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska lämna tillbaka handlingen till utlänningen om det inte längre finns skäl för att behålla den eller om beslutet om uppsikt upphör.

Ny prövning av beslut om uppsikt m.m.

7 § Den behöriga myndigheten ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt var sjätte månad så länge utlänningen står under uppsikt.

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

8 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, får Säkerhetspolisen besluta om inskränkningar i beslut om uppsikt och om tillfälliga lättnader i sådana beslut.

Skyldighet att ompröva eller upphäva beslut om uppsikt

9 § Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt.

10 § Den behöriga myndigheten ska omedelbart upphäva ett beslut om uppsikt, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Muntlig handläggning

11 § Om muntlig handläggning ska genomföras ska det göras av den myndighet som beslutar om uppsikt. Vid muntlig handläggning hos en förvaltningsmyndighet gäller det som föreskrivs i 6 kap. 2 och 3 §§.

En ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan förhandling saknar betydelse.

12 § I ett ärende om uppsikt som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla denna.

Vid en muntlig förhandling gäller det som sägs i 3 kap. 18 § andra och tredje styckena.

Beslut om uppsikt upphör efter utresa

13 § Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige.

5 kap. Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

Beslut om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel

1 § Om ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får den myndighet som beslutar om utvisning besluta att utlännningen på vissa tider ska anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsskyldighet). Den myndighet som beslutar om anmälningsskyldighet ska i beslutet ange omfattningen av skyldigheten och på vilken ort den ska fullgöras, men får uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för hur den ska fullgöras. Beslut om anmälningsskyldighet ska delges utlännningen.

När ett beslut om anmälningsskyldighet meddelas får utlännningen även förbjudas att lämna ett visst område (vistelseområdet).

Den myndighet som beslutar om utvisning får också besluta att 10–16 §§ ska tillämpas på utlännningen.

2 § Efter beslut om utvisning enligt denna lag får Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen besluta om åtgärder enligt 1 §. Även regeringen får efter beslut om utvisning enligt denna lag meddela beslut enligt 1 § i samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet enligt 2 kap. 16 §.

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

3 § Om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlännningen som avses i 1 kap. 1 §, får Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen besluta om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område enligt 1 §.

Migrationsverket får också besluta att 10–16 §§ ska tillämpas på utlännningen.

4 § Ett beslut enligt 1 eller 2 § gäller omedelbart och längst tre år från dagen för beslutet om utvisning.

Ett beslut enligt 3 § gäller omedelbart och längst tre år från dagen för beslutet om avvisning eller utvisning.

5 § Om Säkerhetspolisen upphäver ett beslut om förvar enligt 3 kap. 14 § får myndigheten besluta om anmälningsskyldighet enligt 1 § första stycket, om det inte finns tid att avvakta den beslutande myndighetens ställningstagande i frågan. Beslutet, som gäller omedelbart, ska delges utlänningen.

Säkerhetspolisen ska så snart som möjligt skriftligen anmäla ett beslut enligt första stycket till den beslutande myndigheten, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå. Om den beslutande myndigheten konstaterar att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Fortsatt anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel

6 § Om det i fall som avses i 1–3 §§ finns risk för att utlänningen begår eller medverkar till brott som anges i 1 kap. 1 § 1 eller annat brott mot Sveriges säkerhet efter utgången av den i 4 § angivna trestårsfristen, får anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område beslutas även för tid efter denna frists utgång. Beslutet ska delges utlänningen. På motsvarande grunder får beslutas att 10–16 §§ ska tillämpas på utlänningen för sådan tid.

7 § Frågor som avses i 6 § prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Säkerhetspolisen. Beslut i en sådan fråga ska meddelas för en viss tid, längst tre år, från den dag då beslutet ska börja tillämpas.

Om det finns skäl för det får rätten besluta om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område eller förordna om tillämpning av 10–16 §§ för tiden fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt.

8 § För förfarandet vid rätten gäller, utom i de hänseenden som anges i andra stycket, det som är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

En skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av en sådan berättelse som avses i 35 kap. 14 § rättegångsbalken får åberopas som bevis. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte. Beslutet får grundas även på handlingar eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till parter.

9 § Rättens beslut i de mål som avses i 6 § gäller omedelbart, om inte något annat förordnas. Om ett tidigare meddelat beslut gäller då ärendet avgörs, får rätten bestämma att det nya beslutet ska börja tillämpas först när giltighetstiden för det tidigare beslutet har löpt ut.

Andra tvångsmedel än anmälningsskyldighet

10 § Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2021:000),

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

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

Under de förutsättningar som anges i första stycket är det också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och att fotografera honom eller henne.

11 § För att söka efter utlänningens pass eller andra identitetshandlingar får husrannsakan göras hos honom eller henne. Utlänningen får också kroppsvisiteras.

12 § Säkerhetspolisen beslutar om åtgärder enligt 10 och 11 §§. Om Polismyndigheten har fått i uppdrag att verkställa ett utvisningsbeslut enligt denna lag får även den besluta om husrannsakan eller kroppsvisitation enligt 11 §.

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

13 § Om en polisman vid Säkerhetspolisen påträffar en mobiltelefon, dator eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid en åtgärd enligt 10 §, får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. Om det krävs för att klarlägga omständigheter som anges i 10 § första stycket 1, 2 eller 3 får innehållet i kommunikationsutrustningen kopieras. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, men senast inom 24 timmar. Detta gäller dock inte om den tas i beslag.

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

14 § Om det finns särskilda skäl får rätten för ett sådant ändamål som avses i 10 § meddela Säkerhetspolisen tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller, om det är tillräckligt, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket 3 rättegångsbalken får också meddelas i syfte att kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

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

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

15 § Om det finns särskilda skäl får rätten för sådant ändamål som avses i 10 § meddela Säkerhetspolisen tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig kameraövervakning. Ett tillstånd får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som anges i 10 § kan antas komma att planläggas eller förberedas.

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

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

16 § Om det finns särskilda skäl får rätten för ett sådant ändamål som avses i 10 § även meddela Säkerhetspolisen tillstånd att närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag och som har ställts till utlännen eller som avsänts av honom eller henne (postkontroll).

I ett tillstånd till postkontroll får rätten förordna att en försändelse som kommer in till ett befordringsföretag ska hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Av tillståndet ska det framgå vilka försändelser förordnandet omfattar. Tillståndet ska meddelas att gälla för en viss tid, längst en månad från dagen då förordnandet delgavs befordringsföretaget. Förordnandet ska innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan utan medgivande av Säkerhetspolisen.

17 § Frågor om tillstånd enligt 14–16 §§ prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av Säkerhetspolisen. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart.

Vid tillståndsprövning enligt 14 och 15 §§ ska det som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt rättegångsbalken på motsvarande sätt.

Säkerhetspolisen får överklaga beslut enligt 6 och 14–16 §§.

Ändringar och upphävande av beslut om anmälningsskyldighet

18 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det får Säkerhetspolisen besluta om

1. inskränkningar i beslut om anmälningsskyldighet och tillfälliga lättnader i sådana beslut,

2. att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort eller veckodag,

3. inskränkningar och tillfälliga lättnader i förbud att lämna vistelseområdet, eller

4. att beslut av rätten enligt 6 § ska upphävas.

På ansökan av Säkerhetspolisen får den som har beslutat enligt 1–3 §§ upphäva beslutet eller göra andra ändringar i det än som anges i första stycket.

På ansökan av Säkerhetspolisen får rätten besluta om andra ändringar i beslut enligt 6 § än som anges i första stycket.

Granskning och förstöring

19 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Upptagningar och uppteckningar ska i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlännings bevaras så länge som behövs för det ändamålet. I övrigt ska upptagningar och uppteckningar förstöras så snart som möjligt.

Uppgifter från upptagningar och uppteckningar som med stöd av 22 § får användas vid en förundersökning ska, trots det som föreskrivs i första stycket om förstörande, bevaras till dess att förundersökningen har lagts ner eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras. I de delar uppgifter från upptagningar eller uppteckningar med stöd av 22 § får användas för något annat ändamål, ska de bevaras så länge som behövs för det nya ändamålet. De ska därefter förstöras.

20 § En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 16 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. En sådan försändelse ska undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts ska en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om den inte tas i beslag.

21 § Om en annan enskild handling än sådan som anges i 20 § påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får den inte närmare undersökas eller öppnas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Efter anvisning av Säkerhetspolisen får dock sakkunnig eller annan som anlitas granska handlingen.

I 13 § finns bestämmelser om undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning i vissa fall.

Överskottsinformation

22 § Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får Säkerhetspolisen besluta att uppgifter som kommit fram vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll får användas för annat ändamål än det som legat till grund för åtgärden. Säkerhetspolisen får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för utlänningen, syftet med tvångsmedlet eller något annat motstående intresse.

Beslut om användning av överskottsinformation ska dokumenteras.

Besluts upphörande

23 § Ett beslut enligt 1 eller 2 § upphör att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

Ett beslut enligt 3 § upphör att gälla om utvisnings- eller avvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

Ett beslut av rätten enligt 6 § upphör att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

24 § Säkerhetspolisen eller rätten ska upphäva ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning om det inte längre finns skäl för beslutet. Detsamma gäller beslut om postkontroll.

Andra tvångsåtgärder

25 § När utvisning enligt denna lag kan komma i fråga får Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Migrationsverket omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Om utlänningen vägrar att medverka får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

Omhändertagandet ska hävas om beslut om utvisning inte meddelas eller om utvisningsbeslutet upphävs. I annat fall ska omhändertagandet gälla till dess att utvisningsbeslutet kan verkställas.

Omhändertagna handlingar ska utan dröjsmål överlämnas till Säkerhetspolisen, som ska häva omhändertagandet om det inte längre finns skäl för det.

26 § När ett beslut om utvisning enligt denna lag ska verkställas får utlänningen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

Utlänningen får omhändertas under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Under denna tid får utlänningen, om han eller hon har fyllt 18 år, förvaras i ett häkte eller en polisarrest.

27 § När utlänningens rätt att vistas i Sverige handläggs enligt denna lag får Migrationsverket fotografera utlänningen och ta fingeravtryck av honom eller henne. Om utlänningen vägrar att medverka till det får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

Övriga bestämmelser

28 § När en utlänning har omhändertagits enligt 26 § eller har tagits i förvar för att verkställigheten av ett beslut om utvisning enligt denna lag ska kunna förberedas eller genomföras, får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten, om det är lämpligt, vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas. Sådana åtgärder som anges i 10 § andra stycket får också vidtas.

6 kap. Handläggning

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet

1 § Migrationsverket får inte avgöra ett ärende om utvisning utan muntlig handläggning, om det inte är uppenbart att sådan handläggning inte behövs. Handläggningen kan genomföras i form av muntlig förhandling eller i annan form.

2 § Vid muntlig handläggning ska de omständigheter som behöver klarläggas utredas noga. Utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

3 § Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Den myndighet som ska hålla den muntliga förhandlingen får bestämma att även andra personer ska höras.

4 § I 3 kap. 17 § och 4 kap. 11 § andra stycket finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i vissa fall.

Handläggningen i Migrationsöverdomstolen

5 § Migrationsöverdomstolen ska, innan den yttrar sig till regeringen, hålla muntlig förhandling. I fall som avses i 2 kap. 14 och 17 §§, 5 kap. 2 § andra stycket och 7 kap. 14 § och 15 § första stycket behöver dock någon muntlig förhandling inte hållas, om en sådan är uppenbart obehövlig.

Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Migrationsöverdomstolen får bestämma att även andra personer ska höras vid förhandlingen. Utlänningen ska få tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

När muntlig förhandling hålls innan Migrationsöverdomstolen yttrar sig enligt 7 kap. 3 eller 14 § eller 15 § första stycket ska Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen.

6 § När Migrationsöverdomstolen håller muntlig förhandling enligt 3 kap. 18 § eller 4 kap. 12 §, får rätten bestå av en lagfaren ledamot. I övrigt tillämpas de regler som allmänt gäller för handläggning av mål i kammarrätt.

Offentligt biträde

7 § Om det inte kan antas att utlänningen saknar behov av biträde, ska ett offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser i mål och ärenden om

1. utvisning,
2. anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel enligt 5 kap. 1–3 §§,
3. verkställighet av utvisning,
 - a) i de fall där beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelats, och
 - b) såvitt avser frågor om förvar, om utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

Offentligt biträde ska utöver vad som följer av första stycket förordnas för en utlänning som inte har fyllt 18 år och som saknar vårdnadshavare i Sverige, om utlänningen hålls i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande.

8 § I ärenden hos regeringen fattas beslut i fråga om offentligt biträde av Regeringskansliet.

9 § Till offentligt biträde ska förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådant biträde utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Har utlänningen till offentligt biträde själv föreslagit någon som är behörig för uppdraget, ska denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

Uppgiftsskyldighet

10 § Det som sägs i 17 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716) om skyldighet för socialnämnden och hälso- och sjukvårdsmyndigheter att i vissa fall lämna ut uppgifter gäller även i mål och ärenden enligt denna lag. Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen gäller också i förhållande till regeringen.

Övriga bestämmelser

11 § Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

1. utvisning,
2. inhibition,
3. uppehållstillstånd,
4. statusförklaring,
5. resedokument,
6. ställning som varaktigt bosatt,
7. arbetstillstånd,
8. förvar,
9. uppsikt,
10. anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel enligt 5 kap. 1–3 §§,
11. en fråga om offentligt biträde,
12. avvisande av ombud eller biträde, eller
13. en fråga om jäv.

12 § En utlänning som har utvisats kan bli skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han eller hon sänds genom en myndighets försorg.

13 § Följande bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) gäller också vid handläggning av mål och ärenden enligt denna lag:

1. 13 kap. 5–7 §§ om inställelse till muntlig förhandling hos förvaltningsmyndighet,
2. 13 kap. 11 § om tolkersättning,
3. 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift, och
4. 13 kap. 15 och 16 §§ om dna-analys.

7 kap. Överklagande m.m.

Grundläggande bestämmelser om överklagande

1 § Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt får överklagas till regeringen. I övrigt får beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet överklagas endast i de fall som anges i detta kapitel.

2 § Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut om det kan överklagas och går Säkerhetspolisen emot.

3 § Om Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning överklagas, ska verket lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen.

I yttrandet ska det särskilt anges om det finns ett hinder enligt 2 kap. 11 § mot att verkställa utvisning. Om Migrationsöverdomstolen anser att det finns ett sådant hinder, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

4 § Vid överklagande är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen utlänningens motpart vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen och hos regeringen.

5 § Har Migrationsverket beslutat att en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt inte ska utvisas, ska ett överklagande handläggas enligt utlänningslagen (2005:716), om inte Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut.

6 § Om regeringen efter överklagande handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning. Detta gäller dock inte sådana ansökningar om uppehållstillstånd som avses i 2 kap. 8 §.

7 § Beslutar regeringen att en utlänning inte ska utvisas och har utlänningen ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, får regeringen överlämna ärendet i dessa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen (2005:716). Det framgår av 2 kap. 8 § att regeringen i vissa fall ska överlämna en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket, när regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas.

8 § I 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut finns en bestämmelse om rätt för en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare att hos Högsta förvaltningsdomstolen ansöka om rättsprövning av ett beslut om utvisning.

Beslut om förvar och uppsikt

9 § Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än de som avses i 3 kap. 7 och 8 §§ och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

10 § Säkerhetspolisens beslut om uppsikt i andra fall än de som avses i 4 kap. 4 § och Migrationsverkets beslut om uppsikt får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

11 § Beslut om förvar och uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

12 § Om ett statsråd har beslutat om förvar eller uppsikt prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

13 § Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Beslut i frågor om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

14 § Migrationsverkets beslut i frågor om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd får överklagas till regeringen. Vid ett sådant överklagande tillämpas bestämmelserna i 3 §.

Beslut i frågor om anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel

15 § Migrationsverkets beslut i frågor som avses i 5 kap. 1–3 §§ får överklagas till regeringen. Vid ett sådant överklagande tillämpas bestämmelserna i 3 § första och andra styckena.

Beslut av allmän domstol i frågor om tvångsmedel överklagas i den ordning som anges i rättegångsbalken.

Övriga bestämmelser om överklagande

16 § Beslut av Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Regeringskansliet får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen när beslutet avser

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

17 § Migrationsverkets beslut angående ersättning för kostnad för dna-analys får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

18 § Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Nöjdförklaring

19 § En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om utvisning kan förklara att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet med tillhörande återreseförbud (nöjdförklaring).

20 § Nöjdförklaring avges inför Migrationsverket.

Nöjdförklaring får också avges inför

1. Polismyndigheten, eller
2. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.

Om nöjdförklaring avges enligt andra stycket, ska ett vittne närvara. Det krävs också att den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av utvisningsbeslutet eller ett bevis om vad beslutet innehåller.

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

8 kap. Övriga bestämmelser

Straff

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 eller motsvarande äldre bestämmelser inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

I ringa fall ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

2 § Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller förbud att lämna ett visst område som har beslutats enligt 5 kap. 1–3 §§ eller 6 § eller motsvarande äldre bestämmelser.

3 § Till fängelse i högst två år döms den som hjälper en utlänning som är underkastad förbud enligt 2 kap. 5 § eller motsvarande äldre bestämmelser att komma in i Sverige.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

4 § Till fängelse i högst ett år döms den som hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser.

Åtalsmedgivande

5 § Medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt denna lag pågår hos regeringen, får åtal inte väckas mot utlänningen utan regeringens medgivande innan frågan om utvisning har avgjorts.

-
1. Denna lag träder i kraft den...
 2. Genom lagen upphävs lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.
 3. Om ett beslut om förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet, ska den första nya prövningen enligt 3 kap. 12 § som görs därefter göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt äldre bestämmelser.

1.2 Förslag till förordning (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Säkerhetspolisens beslut om interimistisk anmälningsskyldighet

1 § Beslut om anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 5 § första stycket lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar meddelas av säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen. Uppgiften får delegeras till annan anställd vid Säkerhetspolisen som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs.

Handläggning i Regeringskansliet

2 § I ärenden som avses i 6 kap. 8 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska prövningen göras av expeditionschefen eller rättschefen i det departement till vilket ärendet hör. Detsamma gäller i fråga om yttranden med anledning av förordnande av eller ersättning till offentligt biträde. Regeringen kan även uppdra åt särskilda tjänstemän i departementen att pröva sådana frågor och avge sådana yttranden.

Arbetstillstånd

3 § Bestämmelser i fråga om krav på arbetstillstånd finns i 5 kap. 4 § första stycket 4 utlänningsförordningen (2006:97).

Registerkontroll

4 § Den myndighet som utfärdar ett uppehållstillstånd enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska före utfärdandet kontrollera om utlänningen förekommer i Schengens informationssystem och, om utlänningen förekommer på en spärlista, rådfråga den stat som verkställt registreringen.

Migrationsöverdomstolen och regeringen får begära att Migrationsverket utför åtgärder som avses i första stycket.

Underrättelser

Underrättelse om vissa beslut

5 § Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska underrättas om följande beslut enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar:

1. beslut om utvisning,
2. beslut i fråga om inhibition,
3. beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd,
4. tillstånd till ett kort besök i Sverige, och
5. beslut om upphävande av utvisning och om upphävande eller ändring av återreseförbud.

6 § Migrationsverkets och regeringens beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska så snart som möjligt sändas till Säkerhetspolisen för verkställighet. När Migrationsverkets beslut har fått laga kraft ska verket omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om det.

7 § Polismyndigheten ska underrättas när ett beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar har fått laga kraft. Gäller beslutet en i Sverige folkbokförd person, ska även Skatteverket underrättas när beslutet har fått laga kraft.

När Säkerhetspolisen har verkställt ett beslut om utvisning, ska myndigheten underrätta Polismyndigheten och, om utlänningen är folkbokförd i Sverige, Skatteverket.

Underrättelse vid förvar

8 § Om det vid Migrationsöverdomstolens handläggning enligt 7 kap. 3 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar framkommer uppgifter som har betydelse för förutsättningarna för förvar enligt 3 kap. 1–3 §§ eller uppsikt enligt 4 kap. 2 § den lagen, ska domstolen omedelbart underrätta Migrationsverket om det.

9 § Har en utlänning som tagits i förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar överklagat förvarsbeslutet, och meddelas därefter beslut enligt 3 kap. 12 § den lagen, ska den myn-

dighet som fattat det beslutet omedelbart underrätta Migrationsöverdomstolen. Sådan underrättelse ska också lämnas om förvarsbeslutet upphävts enligt 3 kap. 14 § samma lag.

Har en utlänning som hålls i förvar överklagat Migrationsverkets beslut i fråga om behandlingen eller placeringen av utlänningen och Migrationsverket gör ändringar i det beslutet, ska Migrationsöverdomstolen omedelbart underrättas om det.

10 § Om ett statsråd har beslutat om förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningen har begärt att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva om åtgärden ska bestå, ska regeringen underrätta domstolen om det därefter meddelas ett beslut enligt 3 kap. 12 § den lagen eller om förvarsbeslutet upphävts enligt 3 kap. 14 § samma lag.

Underrättelse i fråga om anmälningsskyldighet och andra tvåågsåtgärder

11 § Om det finns skäl att ändra, upphäva eller medge tillfälliga lättnader i ett beslut om anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 18 § första stycket lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska Polismyndigheten så snart som möjligt underrätta Säkerhetspolisen om det.

Det som sägs i första stycket gäller också när Polismyndigheten eller Migrationsverket anser att det enligt 4 kap. 8 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar finns skäl att inskränka eller medge tillfälliga lättnader i ett beslut om uppsikt. När regeringen är behörig myndighet har Regeringskansliet samma underrättelseskyldighet.

12 § Om en utlänning som har anmälningsskyldighet enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 eller 5 kap. 1 § första stycket, 2, 3, 6 eller 7 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar inte fullgör sin skyldighet, ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om det. Detsamma gäller om en utlänning på annat sätt bryter mot ett beslut om uppsikt enligt 4 kap. 1 § första stycket den lagen eller ett förbud att lämna ett visst område enligt 5 kap. 1–3, 6 eller 7 § samma lag.

13 § Om den beslutande myndigheten upphäver ett beslut om anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 5 § andra stycket lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska den genast underrätta Säkerhetspolisen och Polismyndigheten om det.

14 § Om fingeravtryck eller fotografi har tagits med stöd av lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller motsvarande äldre lagstiftning, ska Säkerhetspolisen underrätta Polismyndigheten om att utvisningsbeslutet har verkställts eller upphört.

Uppgiftsskyldigheter

Uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

15 § Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållsrätt,

3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort har utfärdats,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd,

6. att uppehållstillstånd har beviljats utlänningen som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

7. att uppehållstillstånd har beviljats utlänningen för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

8. att uppehållstillstånd har upphört att gälla enligt 2 kap. 7 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket

16 § På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring, lämna ut uppgifter om

1. namn, person eller samordningsnummer,
2. ansökan om uppehållskort, och
3. beslut om uppehållskort med skälen för beslutet.

Underrättelse till utländska myndigheter*Underrättelse till annan EU-stat*

17 § Migrationsverket ska underrätta en annan EU-stat om en person med ställning som varaktigt bosatt i den andra EU-staten

1. beviljas uppehållstillstånd här,
2. vägras förnyelse av uppehållstillstånd, eller
3. genom ett beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar inte längre har uppehållstillstånd i Sverige.

Underrättelse till annan stat

18 § I ett ärende om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar får nedanstående uppgifter lämnas om en utlänningens personliga förhållanden till den stat som utvisning ska verkställas till, så att en behörig myndighet kan utfärda de resehandlingar eller vidta andra åtgärder som behövs:

1. fullständigt namn, inklusive tidigare namn och pseudonymer,
2. kön, födelsedatum och födelseort,
3. fotografi och fingeravtryck,
4. medborgarskap och språk,
5. civilstånd, makes fullständiga namn och adress samt barns namn och ålder,
6. senast kända adress i Sverige,
7. tidigare kända adresser i den stat som utvisningen ska verkställas till,
8. faders och moders fullständiga namn och adress, och

9. identitetshandlingar och resehandlingar.

Åtgärder i samband med verkställighet

19 § Säkerhetspolisen ska, när den verkställer ett beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar, se till att gällande bevis om visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten och att resedokument eller främlingspass återlämnas till Migrationsverket. Detsamma gäller för Polismyndigheten om den har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att verkställa ett beslut om utvisning enligt den lagen.

Ansökan om upphävande av återreseförbud

20 § En EES-medborgare eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 1 kap. 6 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar och som har meddelats ett återreseförbud enligt den lagen eller motsvarande äldre bestämmelser, får ansöka om att återreseförbudet ska upphävas enligt 2 kap. 24 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. En sådan ansökan ska lämnas in till regeringen. Regeringen ska ta ställning till ansökan inom sex månader från det att den lämnades in.

-
1. Denna förordning träder i kraft den...
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1997:409) om särskild utlänningskontroll.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 21 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §¹

Beslut om vård med stöd av denna lag hindrar inte beslut om

1. avvissning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
2. utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar,
3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,
4. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

Vård med stöd av denna lag upphör när ett beslut enligt första stycket 1–9 har verkställts.

Denna lag träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 2011:1170.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Häri genom föreskrivs att 29 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §²

Har beträffande någon som vårdas enligt denna lag beslut meddelats om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,
4. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone,

får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske, om det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet och chefsöverläkaren finner att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs. Tvångsvården upphör i sådant fall när beslutet har verkställts.

² Senaste lydelse 2011:1171.

I fråga om en patient som är utlänning upphör tvångsvården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 23 kap. 2 § utlänningslagen.

Denna lag träder i kraft den...

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §³

Bestämmelserna i 29 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård gäller i fråga om upphörande av rättspsykiatrisk vård i samband med

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716) av en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning,

2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

3. överlämnande, och

4. utlämning.

I fråga om den som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med särskild utskrivningsprövning och som *skall* avvisas eller utvisas efter beslut enligt utlänningslagen (2005:716) får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske om

1. det begärs av den myndighet som *skall* verkställa beslutet, och

2. chefsöverläkaren finner att förutsättningarna för vårdens upphörande i 16 § första stycket 1 är uppfyllda och att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs. Tvångsvården upphör i sådant fall när beslutet har verkställts.

Om beslut har meddelats att verkställigheten av en påföljd som

2. utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar,

I fråga om den som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med särskild utskrivningsprövning och som *ska* avvisas eller utvisas efter beslut enligt utlänningslagen (2005:716) får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske om

1. det begärs av den myndighet som *ska* verkställa beslutet, och

Om beslut har meddelats att verkställigheten av en påföljd som

³ Nuvarande lydelse 2007:245.

innebär överlämnande enligt 31 kap. 3 § brottsbalken till rättspsykiatrisk vård *skall* föras över till en annan stat, upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av beslutet.

innebär överlämnande enligt 31 kap. 3 § brottsbalken till rättspsykiatrisk vård *ska* föras över till en annan stat, upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av beslutet.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att nuvarande 12 kap. 14 a § ska betecknas 12 kap. 14 b §, att nuvarande 12 kap. 14 b § ska betecknas 12 kap. 14 c § och att rubriken före nuvarande 12 kap. 14 b § ska placeras före nya 12 kap. 14 c §,⁴

dels att 1 kap. 7 och 14 §§, 5 a kap. 3 §, 7 kap. 3 §, 8 kap. 1 §, 10 kap. 20 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 14 §, 13 kap. 9 §, 14 kap. 6 a och 11 §§ och 16 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 1 d §, 5 kap. 17 c §, 7 kap. 3 a § och 12 kap. 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §⁵

Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar

– att en utlänning ska avvisas eller utvisas,
– att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,

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

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

⁴ Senaste lydelse av 12 kap. 14 a § 2012:129
12 kap. 14 b § 2017:22.

⁵ Senaste lydelse 2016:1243.

- att en utlänning inte ska beviljas resedokument, eller
 - att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att ett främlingspass ska återkallas.

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

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

14 §⁶

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

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

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt den lagen.

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

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

2 kap.*1 d §*

Migrationsverket får återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

5 kap.*17 c §*

Uppehållstillstånd får i fall som avses i 3 a § vägras en utlänning om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

5 a kap.**3 §**

En person som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska avslås om utlänningen utvisas, eller genom tidigare beslut har utvisats, enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller motsvarande äldre bestämmelser.

7 kap.**3 §⁷**

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen

⁷ Senaste lydelse 2008:884.

inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, *eller*

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlännen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas,

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlännen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller företagsspioneri, om det finns anledning att anta att företagsspioneriet utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

4. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlännen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Upphållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlännen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

3 a §

Har utlänningen vistats i Sverige i mer än tre år med uppehållstillstånd får uppehållstillstånd inte återkallas enligt 3 § första stycket 1. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd får uppehållstillstånd inte återkallas enligt 3 § första stycket 3 eller 4, om det inte finns synnerliga skäl för det. Tiden räknas från när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Lydelse enligt SOU 2019:49

Föreslagen lydelse

8 kap.**1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om avvisning och utvisning.

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap.

Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen (2021:000) finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelser om utvisning på grund av befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen (2021:000) och av hänsyn till Sveriges säkerhet finns i lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.**20 §⁸**

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårds-

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i en kriminal-

⁸ Senaste lydelse 2017:906.

anstalt, häkte eller polisarrest, vårdanstalt, *ett* häkte eller *en* om polisarrest, om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket,
3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

En utlänning som placerats i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i *en* kriminalvårdsanstalt, *ett* häkte eller *en* polisarrest. *Det gäller även barn som tagits i förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar.*

11 kap.

7 §

En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Ett barn som hålls i förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar får hållas avskild om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen.

Beslut om att hålla någon avskild fattas av Migrationsverket.

Beslutet *skall* omprövas så ofta det finns anledning till det, *dock minst var tredje dag.*

Beslutet *ska* omprövas så ofta det finns anledning till det. *Beslut enligt första stycket ska omprövas minst var tredje dag.*

En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv *skall* undersökas av läkare så snart som möjligt.

En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv *ska* undersökas av läkare så snart som möjligt.

12 kap.

14 §⁹

Beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Migrationsverket, om inte annat föreskrivs i andra, tredje *eller fjärde* stycket.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får *dock* i beslutet om avvisning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten.

Beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Migrationsverket, om inte annat föreskrivs i andra *eller* tredje stycket *eller 14 a §*.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. *Det gäller dock inte om en allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott.* Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får, *på begäran av Säkerhetspolisen*, i beslutet om avvisning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten.

Polismyndigheten ska verkställa

1. myndighetens beslut om avvisning,
2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, eller

3. ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den ska avvisas eller utvisas håller sig

2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *även om ärendet är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §*, eller

utvisning som ska verkställas på

⁹ Senaste lydelse 2017:906.

undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt tredje stycket 3, eller återlämna ett ärende enligt fjärde stycket, till Migrationsverket om Migrationsverket samtycker till det.

14 a §

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Polismyndigheten får återlämna ett ärende enligt första stycket, eller överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 3, till Migrationsverket om verket samtycker till det. Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte lämnas till Migrationsverket för ny verkställighet om beslutet meddelats i ett säkerhetsärende.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och ärendet är ett säkerhetsärende.

13 kap.**9 §¹⁰**

I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd *eller* ställning som varaktigt bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i Sverige *eller främlingspass* tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

14 kap.**6 a §¹¹**

Migrationsverkets beslut om *avslag på en ansökan om främlingspass* får överklagas till en migrationsdomstol *om frågan om främlingspass har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.*

Migrationsverkets beslut *i fråga om utfärdande eller återkallelse av främlingspass* får överklagas till en migrationsdomstol.

11 §¹²

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt *och* förvar i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, *främlingspass*, ställning som varaktigt bosatt, förvar *och uppsikt* i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:822.

¹¹ Senaste lydelse 2014:778.

¹² Senaste lydelse 2014:198.

16 kap.
8 §¹³

Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*, ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen om särskild *utlänningskontroll*, ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlämningar*, ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende enligt denna lag eller ett ärende som ska handläggas enligt lagen om särskild *kontroll av vissa utlämningar*, ska Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens och Migrationsverkets beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning.

Denna lag träder i kraft den...

¹³ Senaste lydelse 2009:1542.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §¹⁴

En EES-medborgare eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) som har utvisats av regeringen enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får ansöka om rättsprövning av beslutet.

En EES-medborgare eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 1 kap. 6 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar som har utvisats av regeringen enligt den lagen får ansöka om rättsprövning av beslutet.

Denna lag träder i kraft den...

¹⁴ Senaste lydelse 2009:1539.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Säkerhets- och integritets-
skyddsnämnden (nämnden) ska
utöva tillsyn över brottsbekäm-
pande myndigheters användning
av hemliga tvångsmedel och kva-
lificerade skyddsidentiteter och
därmed sammanhängande verk-
samhet.

1 §¹⁵

Säkerhets- och integritets-
skyddsnämnden (nämnden) ska
utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myn-
digheters användning av hemliga
tvångsmedel och kvalificerade
skyddsidentiteter,

2. Säkerhetspolisens använd-
ning av hemliga tvångsmedel vid
särskild kontroll av vissa utlän-
ningar, och

3. därmed sammanhängande
verksamhet.

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

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

Tillsynen ska särskilt syfta till
att säkerställa att verksamhet
enligt första, andra och tredje

Tillsynen ska särskilt syfta till
att säkerställa att verksamhet
enligt första–tredje styckena bedrivs

¹⁵ Senaste lydelse 2019:1183.

styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. i enlighet med lag eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den...

1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 kap.

4 §¹⁶

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 2 kap. 14 § första stycket 1 och 3 postlagen (2010:1045), 1. 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen (2010:1045),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Denna lag träder i kraft den...

¹⁶ Senaste lydelse 2018:1919.

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

Häri genom förskrivs att 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 14 §

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,

2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, *eller*

3. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Den som i postverksamhet *eller posttjänst* har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–4 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev,

3. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken, *eller*

4. *uppgifter som handlar om att kvarhålla försändelser enligt 5 kap. 16 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar.*

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 12 och 16 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §

I fingeravtrycks- och signalementsregister får uppgifter behandlas om en person som

1. är misstänkt eller dömd för brott och som har varit föremål för åtgärd enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken, eller

2. har lämnat fingeravtryck enligt 19 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

2. har lämnat fingeravtryck enligt 5 kap. 10 § andra stycket lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Uppgifter om fingeravtryck som inte kan hänföras till en identifierbar person får behandlas om uppgiften kommit fram i en utredning om brott.

Personuppgifter som har inhämtats med stöd av 36 § första stycket 2 lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får inte behandlas i fingeravtrycks- och signalementsregister.

16 §

Uppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister som behandlas för att fullgöra ett internationellt åtagande får inte behandlas längre än vad som behövs för det ändamålet.

Uppgifter om personer som har lämnat fingeravtryck med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får inte behandlas längre än tio år efter registreringen.

Uppgifter om personer som har lämnat fingeravtryck med stöd av lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller motsvarande äldre bestämmelser får inte behandlas längre än

tio år efter *det att utvisnings-*
beslutet verkställdes eller upphörde.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § andra stycket brottsdatalagen (2018:1177) gäller inte vid tillämpningen av denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den...

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 17 § och 3 kap. 5 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

17 §

Polismyndigheten har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket, 35 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga och som behandlas med stöd av 1 § 1–3 a och c, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 2 kap. 1 § 1 eller 2 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller för att fullgöra uppgifter enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*.

Polismyndigheten har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket, 35 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga och som behandlas med stöd av 1 § 1–3 a och c, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 2 kap. 1 § 1 eller 2 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller för att fullgöra uppgifter enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlännningar*.

3 kap.

5 §

Polismyndigheten får för något av de syften som anges i 2 kap. 1 § 1 eller 2 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Polismyndigheten får för något av de syften som anges i 2 kap. 1 § 1 eller 2 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

eller för att fullgöra uppgifter enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll* medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1–3 a och c. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

eller för att fullgöra uppgifter enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlämningar* medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1–3 a och c. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs att 9, 14 och 30 §§ lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning samt rubrikerna före 9 och 30 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Särskild utlänningskontroll

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

1. ett utvisningsbeslut enligt 1 § 2 lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*, eller

2. ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och det finns sådana omständigheter i fråga om utläningen som avses i 1 § 2 lagen om särskild *utlänningskontroll*.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får också beviljas för att läsa av eller ta upp uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att

Föreslagen lydelse

Särskild kontroll av vissa utläningar

9 §

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

1. ett utvisningsbeslut enligt 2 kap. 1 § lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utläningar eller motsvarande äldre bestämmelser*, eller

2. ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), eller motsvarande äldre bestämmelser, och det finns sådana omständigheter i fråga om utläningen som avses i 2 kap. 1 § lagen om särskild *kontroll av vissa utläningar*.

anta att utlänningen under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Tillståndet får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll samt denna lag ska tillämpas på utlänningen. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett beslut om att 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll ska tillämpas i fråga om utlänningen gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning.

Ett tillstånd får beviljas endast om det finns synnerliga skäl och det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som *han eller hon tillhör eller verkar för* planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Ett tillstånd får inte avse kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter.

Tillståndet får beviljas endast om Migrationsverket, regeringen eller en domstol har beslutat att 5 kap. 10–16 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar samt denna lag ska tillämpas på utlänningen. Det förfarande och de förutsättningar som gäller för ett beslut om att 5 kap. 10–16 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar ska tillämpas i fråga om utlänningen gäller också för ett beslut i fråga om hemlig dataavläsning.

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

1. utlänningen *tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i* en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2021:000),

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

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

Ett tillstånd får inte avse rumsavlyssningsuppgifter.

14 §

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

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

Särskild utlänningskontroll

Särskild kontroll av vissa utlämningar

30 §

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 § ska 21 a § och 22 § första och andra styckena lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation ska i stället tillämpas för hemlig dataavläsning.

När hemlig dataavläsning används eller har använts i fall som anges i 9 § ska 5 kap. 19 och 22 §§ lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar tillämpas. Det som anges där om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska i stället tillämpas för hemlig dataavläsning.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁷

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en kammarrätt ska tas upp av Kammarrätten i Stockholm, om beslutet avser utlämnande av allmänna handlingar i ett ärende enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar eller motsvarande äldre bestämmelser.

Denna förordning träder i kraft den...

¹⁷ Tidigare 4 § upphävd genom 1998:395.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹⁸

Reseersättning, traktamente och ersättning för tidsspillan får tillerkännas

1. vittne,
2. sådan sakkunnig vid allmän domstol som inte har utsetts av rätten,
3. målsägande som ska höras i brottmål i anledning av åklagarens talan,
4. vårdnadshavare eller annan som ska höras enligt 26 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och vårdnadshavare som ska höras enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken,
5. den som förordnats till särskild personutredare enligt 3 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. och som ska höras vid allmän domstol,
6. förtroendeman enligt 4 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. som ska höras vid allmän domstol,
7. den som ska höras under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken,
8. den som, utan att vara part, ska höras enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
8. den som, utan att vara part, ska höras enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar,
9. den som, utan att vara part, ska höras enligt lagen (1973:188) om arrende- och hyresnämnder,
10. den som medverkar vid en utredning enligt 6 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde, 17 § rättshjälpslagen (1996:1619) eller 4 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde,

¹⁸ Senaste lydelse 2016:233.

11. den som, utan att vara sökande, på kallelse av inskrivningsmyndigheten har inställt sig för att höras vid ett lagfartssammanträde eller sammanträde enligt 19 kap. 16 § jordabalken,

12. den som, utan att vara sökande, på kallelse av registermyndigheten har inställt sig för att höras vid ett sammanträde enligt 2 kap. 21 § sjölagen (1994:1009),

13. den som, utan att vara part, ska höras under en utredning som avses i 9 § andra stycket lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

14. den som, utan att vara part, ska höras inför Nämnden mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567),

15. tredje man som ska höras inför Kronofogdemyndigheten enligt 2 kap. 11 § utsökningsbalken,

16. den som, utan att vara sökande, på kallelse av inskrivningsmyndigheten har inställt sig för att höras vid ett sammanträde enligt 22 § förordningen (2005:142) om inskrivning av rätt till luftfartyg.

Ersättning till vittne lämnas även i fall som avses i 36 kap. 8 § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den...

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

dels att 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna förordning innehåller bestämmelser om fingeravtryck och fotografi m.m. som tas med stöd av rättegångsbalken, lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*.

1 §¹⁹

Denna förordning innehåller bestämmelser om fingeravtryck och fotografi m.m. som tas med stöd av rättegångsbalken, lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlännningar*.

3 a §

Fingeravtryck och fotografi ska tas av en utlänning på vilken lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar är tillämplig, om det behövs för kontrollen. En sådan utlänning får också videofilmas. Nytt fingeravtryck eller fotografi får tas om utlänningen har förändrats till utseendet eller om det annars finns särskild anledning till det.

¹⁹ Senaste lydelse 2006:1191.

6 §²⁰

Undersökningsledaren fattar beslut om att ta avtryck eller fotografi eller göra en videoupptagning enligt 2–4 §§ om åtgärden behövs för utredningen av brottet. *Polismyndigheten fattar beslut i övrigt enligt 2–4 §§ och enligt 5 §.*

Undersökningsledaren fattar beslut om att ta avtryck eller fotografi eller göra en videoupptagning enligt 2, 3 och 4 §§ om åtgärden behövs för utredningen av brottet.

Säkerhetspolisen fattar beslut om åtgärder enligt 3 a §.

Polismyndigheten fattar beslut i övrigt enligt 2, 3, 4 och 5 §§.

Denna förordning träder i kraft den...

²⁰ Senaste lydelse 2014:1144.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §²¹

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlämningar*, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande

²¹ Senaste lydelse 2019:582.

av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen eller lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller *och i ärenden enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar, i fråga om den som ärendet gäller,*

15. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

16. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

17. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

18. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

19. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller,

20. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

21. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

23. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, och

24. Rättsmedicinalverket, när uppgifter behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den...

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²²

- Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av
1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,
 2. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,
 3. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,
 4. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,
 5. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden
 - a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,
 - b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

²² Senaste lydelse 2017:1021.

c) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

d) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

e) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

f) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

6. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

7. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

8. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (2005:716), dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller,

8. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (2005:716), dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller *och i ärenden enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar, i fråga om den som ärendet gäller,*

9. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

10. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller, och

11. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

Uppgifter om någon annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 ska begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Denna förordning träder i kraft den...

1.19 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) dels att 5 kap. 4 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 b § och 7 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

*En utlänning i ett säkerhets-
ärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.*

5 kap.

4 §²³

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och återopat skäl enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller dock inte

1. en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen), eller

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen),

²³ Senaste lydelse 2017:524.

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen.

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen, *eller*

4. en utlänning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) eller i ett ärende enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

7 kap.

2 a §

Om Polismyndigheten får ett beslut enligt 12 kap. 14 § tredje stycket 2 utlänningslagen (2005:716) för verkställighet och ärendet är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § den lagen ska Polismyndigheten omedelbart underätta Säkerhetspolisen om det.

Denna förordning träder i kraft den...

1.20 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §²⁴

Sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos följande myndigheter, för uppgift om personnummer och födelsedatum, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men:

- allmänna domstolar,
- allmänna förvaltningsdomstolar,
- Arbetsförmedlingen,
- Arbetsmiljöverket, i verksamhet som avser tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs,
- Centrala studiestödsnämnden,
- Domstolsverket, när det gäller uppgifter om personal vid domstolar och hyres- och arrendenämnder,
- Folkhälsomyndigheten, när det gäller personal i verksamhet som rör förvaring och användning av försöksdjur,
- Försäkringskassan,
- hyres- och arrendenämnder,
- Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen,
- Inspektionen för vård och omsorg,
- Justitiekanslern,
- Kammarkollegiet, när det gäller personal i verksamhet som rör personskadereglering,
- Kriminalvården,
- Kronofogdemyndigheten,
- Kustbevakningen,
- Livsmedelsverket, när det gäller veterinärer, övrig personal i verksamhet som rör köttkontroll och personal i annan inspektionsverksamhet och i verksamhet som rör kosttillskott och tillståndsgiv-

²⁴ Senaste lydelse 2019:215.

ning eller godkännanden avseende ekologiskt producerade livsmedel och nya livsmedel,

- länsstyrelserna, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av djurskydds- och rovdjursfrågor samt i verksamhet som rör offentlig kontroll av djurskyddsfrågor och frågor om gränsöverskridande avfallstransporter,

- Migrationsverket,

- myndigheter som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende parkeringsvakter som förordnats enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.,

- nämnder som utövar ledning av hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller de andra myndigheter som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende hälso- och sjukvårdspersonal,

- patientnämnder,

- Polismyndigheten,

- Regeringskansliet, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av ärenden om nåd i brottmål, abolition och särskild *utlänningskontroll*,

- Regeringskansliet, när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av ärenden om nåd i brottmål, abolition och särskild *kontroll av vissa utlännningar*,

- Rättsmedicinalverket, när det gäller personal inom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk verksamhet,

- Skatteverket,

- socialnämnder eller andra nämnder som svarar för personaladministrativ verksamhet avseende personal som verkar inom socialtjänsten,

- Socialstyrelsen,

- Statens institutionsstyrelse,

- Statens jordbruksverk, när det gäller personal i verksamhet som rör uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning av försöksdjur,

- Statens servicecenter, när det gäller personal i verksamhet som rör upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och handläggning av förvaltningsärenden vid servicekontor enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service,

- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden,

- Säkerhetspolisen,

- Trafikverket, när det gäller personal i verksamhet som avser in-
språktagande av mark för väg, ersättning för vägrätt och förarprov
för körkort,
- Tullverket, och
- åklagarmyndigheter.

Denna förordning träder i kraft den...

1.21 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)

Härigenom föreskrivs att 26 § häktesförordningen (2010:2011) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §²⁵
Undersökningsledaren eller åklagaren ska hålla den myndighet som ansvarar för förvaringslokalen underrättad om förhållanden som har betydelse från säkerhetssynpunkt för behandlingen av den som är intagen på grund av misstanke om brott. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har motsvarande underrättelseskyldighet i fråga om den som har tagits i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

26 §²⁵
Undersökningsledaren eller åklagaren ska hålla den myndighet som ansvarar för förvaringslokalen underrättad om förhållanden som har betydelse från säkerhetssynpunkt för behandlingen av den som är intagen på grund av misstanke om brott. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har motsvarande underrättelseskyldighet i fråga om den som har tagits i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningsar.

Denna förordning träder i kraft den...

²⁵ Senaste lydelse 2014:1184.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Härigenom föreskrivs att 3 och 9 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁶

Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott av följande slag:

1. brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,

2. brott mot

a) lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

b) lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och

c) lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,

3. sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,

4. företagsspioneri eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse, och

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,

²⁶ Senaste lydelse 2018:667.

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra.

Om Säkerhetspolisen i samband med verksamhet som anges i första stycket 1–4 eller 6 upptäcker något annat brott får myndigheten utreda även det brottet.

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra, och

7. brott mot lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar.

Om Säkerhetspolisen i samband med verksamhet som anges i första stycket 1–4, 6 eller 7 upptäcker något annat brott får myndigheten utreda även det brottet.

9 §

Säkerhetspolisen ska senast den 31 augusti varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll* under perioden 1 juli föregående år–30 juni.

Säkerhetspolisen ska senast den 31 augusti varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för tillämpningen av lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utlämningar* under perioden 1 juli föregående år–30 juni.

Denna förordning träder i kraft den...

1.23 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 11 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²⁷

Säkerhetspolisens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt *utlänningslagen* (2005:716), *lagen* (1991:572) om särskild utlänningskontroll och *lagen* (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Säkerhetspolisens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt *lagen* (2001:82) om svenskt medborgarskap, *utlänningslagen* (2005:716) och *lagen* (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar.

Denna förordning träder i kraft den...

²⁷ Senaste lydelse 2018:1612.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Uppgifter i säkerhetsregistret ska lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för

1. en förundersökning,
2. andra brottsbekämpande åtgärder, eller
3. att upprätthålla ordningen och säkerheten i Kriminalvårdens verksamhet.

Uppgifter i säkerhetsregistret ska lämnas ut till Regeringskansliet om uppgiften kan antas ha betydelse i ärenden

1. om nåd i brottmål,
2. enligt lagen (1991:572) om särskild *utlänningskontroll*, eller
2. enligt lagen (2021:000) om särskild *kontroll av vissa utläningar*, eller
3. enligt 7 kap. 11 § eller 13 kap. 6 § fängelselagen (2010:610).

Uppgifter i säkerhetsregistret får lämnas ut till en allmän domstol om uppgiften kan antas ha betydelse i ärenden enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Denna förordning träder i kraft den...

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har bestått i att göra en översyn av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen ska också utreda några särskilt utpekade frågor, däribland lagens tillämpningsområde och tidsgränser för verkställighetsförvar. I uppdraget ingår även att analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen har föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Det gäller bl.a. frågor om främlingspass, uppehålls- och arbetstillstånd och vem som ska vara verkställande myndighet. Utredningsuppdraget omfattar även uppgiften att bedöma hur kontrollen av personer som ansetts utgöra ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning. Direktiven för utredningens arbete finns i *bilaga 1*.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen redovisa uppdraget i den del som avser en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll senast den 28 februari 2019, och i övrigt senast den 31 mars 2020. Genom tilläggsdirektiv, *bilaga 2*, beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle redovisas vid den senare tidpunkten.

2.2 Genomförande av uppdraget

Utredningens arbete påbörjades i slutet av augusti 2018 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av sakkunniga och experter. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt 11 tillfällen för att ta fram betänkandet.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren i lämplig omfattning samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna. Utredaren och sekreteraren träffade företrädare för Säkerhetspolisen den 4 oktober 2018. Den 29 november 2019 träffade utredaren på nytt företrädare för Säkerhetspolisen.

Utredaren och sekreteraren samrådde med Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03) den 15 november 2018. Därefter har utredningarna haft vissa kontakter med varandra.

Utredaren och sekreteraren deltog den 5 december 2018 vid en presentation av rapporten Barn i förvar – en undersökning av Svenska Röda Korset.

Den 13 februari 2019 gjorde utredaren och sekreteraren ett studiebesök på Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, strax utanför Göteborg.

Den 25 mars 2019 träffade utredaren och sekreteraren domare vid Stockholms tingsrätt, avdelningarna 4 och 5, som handlägger mål och ärenden om tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredaren deltog den 22 maj 2019 i workshopen Intelligence – Ethics and Oversight arrangerad av Center for Asymmetric Threat Studies (CATS).

Utredaren och sekreteraren träffade företrädare för Polismyndigheten (nationella operativa avdelningen, NOA) den 11 juni 2019, för Kriminalvården den 21 augusti 2019 och för Statens institutionsstyrelse (SiS) den 26 november 2019, för att ta del av myndigheternas erfarenheter av elektronisk övervakning med fotboja.

Migrationsverket har den 6 februari 2020 inkommit med en skrivelse till utredningen. I skrivelsen framhåller verket behovet av viss lagändring i fråga om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Skrivelsen rör en fråga som ligger utanför utredningens direktiv.

3 Bakgrund

3.1 Historik

3.1.1 1973 års lagstiftning

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes första gången i svensk lagstiftning år 1973 genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Lagen var tidsbegränsad, men giltighetstiden förlängdes succesivt till utgången av år 1975. Syftet med lagen var att minska riskerna för att Sverige skulle bli skådeplats för internationella terroristdåd.

Lagen byggde på ett förslag som utarbetades av Kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd (DsJu 1972:35). Anledningen till att kommissionen tillkallades var händelserna på Bulltofta flygplats i september 1972. Tre personer med kroatisk bakgrund hade kapat ett passagerarplan och med passagerare som gisslan lyckades de utverka frigivning av andra kroater som hade dömts för ockupationen av det jugoslaviska konsulatet i Göteborg år 1971 och mordet på en jugoslavisk ambassadör i Stockholm samma år.

Som bakgrund till lagen angavs i förarbetena att det hade gått en våldsvåg över världen och att våldsvågen behövde bekämpas inte bara genom internationell samverkan, utan även genom åtgärder på det nationella planet (proposition med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, prop. 1973:37, s. 16 f.). Den dåvarande utlänningslagen (1954:193) ansågs inte tillräcklig för att hindra utlänningars inresa i Sverige när det fanns skäl att anta att deras närvaro innebar risker för politiska terroristattentat i landet. Det fanns vidare behov av att från svenskt territorium kunna avlägsna utlänningar som inte utan fog kunde betraktas som presumtiva terrorister och att utöva kontroll över sådana utlänningar om de inte kunde avlägsnas på grund av asylreglerna.

Terroristbestämmelserna togs in i en separat lag som alltså var tidsbegränsad. Skälet till att den tidsbegränsades var bl.a. att bestämmelserna var ingripande för den enskilde. Riksdagen skulle därför ges möjlighet att ta ställning till om lagstiftningen skulle fortsätta att gälla och, i så fall, om några ändringar behövde göras utifrån de erfarenheter man fått under den tid som lagen hade varit i kraft.

I lagen föreskrevs att en utlänning som kom till Sverige skulle avvisas om det fanns grundad anledning anta att han tillhörde eller verkade för en organisation eller en grupp som på grund av vad som var känt om dess verksamhet kunde befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften (det s.k. organisationskravet). På samma grund fick en utlänning som redan befann sig i landet utvisas. Beslut om avvisning skulle normalt fattas av polismyndighet. Om utlänningen gjorde gällande att han var politisk flykting skulle avvisningsärendet i stället som huvudregel avgöras av regeringen, efter hörande av dåvarande Invandrarverket. Beslut om utvisning skulle meddelas av regeringen. I alla ärenden som prövades av regeringen skulle förhör hållas. Förhörmyndighet utsågs av regeringen.

Lagen innebar inte någon begränsning av asylrätten. Regeringen skulle förordna att ett beslut om avvisning eller utvisning tills vidare inte fick verkställas, om utlänningen befarades vara politisk flykting eller om det annars förelåg särskild anledning till att verkställighet inte borde ske. Beslutet fick omprövas när det fanns skäl till det.

Bestämmelser om kontroll och övervakning av en utlänning som avvisats eller utvisats, utan att beslutet kunnat verkställas, togs också in i 1973 års lag. Den kontroll och övervakning som kunde komma i fråga innebar att regeringen meddelade föreskrifter och inskränkningar för utlänningens vistelse i landet. Utlänningen kunde också bli föremål för vissa spaningsåtgärder. Om det behövdes för att utreda om en organisation eller en grupp planerade eller förberedde en åtgärd som utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet, fick utlänningen även utsättas för husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av utlänningen fick tas fingeravtryck och fotografi. Beslut om dessa åtgärder meddelades av polismyndighet. För samma ändamål kunde polismyndighet, om det förelåg synnerliga skäl, få tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll. Frågor om tillstånd till sådana åtgärder prövades av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen. Tillstånd skulle gälla för en viss tid som inte fick överstiga en månad.

3.1.2 1975 års lagstiftning

År 1975 gjordes omfattande ändringar i 1954 års utlänningslag. I samband med det fördes huvuddelen av bestämmelserna i 1973 års terroristlag in i utlänningslagen. Terroristbestämmelserna permanentades genom det. Reglerna om telefonavlyssning och vissa andra tvångsåtgärder togs in i en särskild lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, den s.k. särskilda spaningslagen. Den lagen gjordes tidsbegränsad, men giltighetstiden kom successivt att förlängas fram till den 1 juli 1989.

I samband med att terroristbestämmelserna sammanfördes med utlänningslagens bestämmelser gjordes vissa ändringar i terroristbestämmelsernas tillämpningsområde (proposition om ändring i utlänningslagen [1954:193] m.m., prop. 1975/76:18, s. 153 f.). Då infördes bl.a. – vid sidan av organisationskravet – ett personligt rekvisit. Det skulle inte vara tillräckligt att utlänningen tillhörde en viss organisation eller grupp för att bestämmelserna skulle vara tillämpliga. Han eller hon skulle själv utgöra en fara. Tillämpningsområdet begränsades samtidigt till grupper eller organisationer som, med hänsyn till vad som var känt om gruppens eller organisationens tidigare verksamhet, kunde befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften, och till följd av det kunde befaras bedriva sådan verksamhet även i Sverige. Befrielseörelser som förde en kamp i sitt hemland och eventuellt vid enstaka tillfällen hade riktat angrepp mot utländska intressen, skulle därmed inte omfattas av regleringen (prop. 1975/76:18 s. 155 f.).

Efter lagändringarna kunde alltså en utlänning avvisas eller utvisas om organisationskravet var uppfyllt och det dessutom förelåg fara för att utlänningen i Sverige skulle medverka till en terroristhandling.

Lagtexten preciserades i fråga om möjligheterna för regeringen att meddela föreskrifter om inskränkningar i och villkor för utlänningens vistelse i landet. Föreskrifterna fick avse utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning och anmälningsplikt.

När terroristbestämmelserna permanentades kom den parlamentariska kontrollen att ersättas av ett nytt förfarande. Den hade fram till dess utövats genom att den tidigare lagen var tidsbegränsad och att det därmed prövades av riksdagen om giltigheten skulle förlängas (prop. 1975/76:18 s. 160 f.). Varje år skulle regeringen i en skrivelse

till riksdagen redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits med stöd av terroristbestämmelserna. Skrivelsen skulle även innehålla uppgifter om de organisationer eller grupper som terroristbestämmelserna hade tillämpats på.

3.1.3 1980 och 1982 års lagstiftning

År 1980 ersattes den då gällande utlänningslagen med en ny utlänningslag (1980:376). Terroristbestämmelserna fördes med i stort sett oförändrat sakligt innehåll över till den nya lagen. En ändring gjordes så att förhandling i stället för förhör skulle hållas i ärenden där terroristbestämmelserna tillämpades. Ändringen gjordes för att förtydliga att förfarandet var avsett att ta tillvara både utlännings och myndighetens intressen (proposition med förslag till ny utlänningslag, m.m., prop. 1979/80:96, s. 103).

År 1982 genomfördes vissa ändringar i fråga om handläggningen av terroristärendena. Ändringarna innebar att polismyndigheternas befogenhet att besluta om avvisning av presumtiva terrorister upphävdes. Det förbehölls i stället regeringen att fatta sådana beslut. En annan ändring var att förhandling i terroristärenden skulle hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte förelåg särskilda skäl mot det.

3.1.4 1989 års lagstiftning

Den 1 juli 1989 trädde en ny utlänningslag (1989:529) i kraft. Terroristbestämmelserna bröts då ut ur utlänningslagen och sammanfördes med bestämmelserna i den särskilda spaningslagen till en ny gemensam lag, lagen (1989:350) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Samtidigt permanentades även bestämmelserna från spaningslagen. Behovet av insyn och kontroll ansågs vara tillgodosett genom regeringens årliga skrivelser till riksdagen (proposition med förslag till utlänningslag m.m., prop. 1988/89:86, s. 139 f.).

Motiven för att på nytt bryta ut terroristbestämmelserna ur utlänningslagen var bl.a. att terroristärendena handlades på ett helt annat sätt än övriga utlänningsärenden, att det ibland måste göras känsliga utrikespolitiska bedömningar i terroristärendena, att placeringen i utlänningslagen gjorde den lagen onödigt komplicerad och

svåröverskådlig och att terroristbestämmelserna hade tillämpats i ytterst få fall i förhållande till övriga bestämmelser i utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 139).

Enligt 1989 års terroristlag skulle en utlänning som kom till Sverige avvisas, om det fanns grundad anledning anta att utlänningen tillhörde eller verkade för en sådan organisation eller grupp som avsågs i terroristbestämmelserna. Det skulle dessutom, med hänsyn till vad som var känt om utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt, föreligga fara för att han eller hon i Sverige skulle medverka till sådana handlingar som organisationen eller gruppen kunde befaras vidta i landet. De organisationer eller grupper som avsågs var sådana som, med hänsyn till vad som var känt om deras verksamhet, kunde befaras utanför sitt hemland använda hot, våld eller tvång för politiska syften. Om de förutsättningarna var uppfyllda men utlänningen inte kunde avvisas, fick han eller hon i stället utvisas. Beslut om avvisning och utvisning meddelades av regeringen. Hade regeringen beslutat om avvisning eller utvisning, men det fanns hinder mot att verkställa beslutet eller beslutet av någon annan särskild anledning inte borde verkställas, skulle regeringen besluta om inhibition. I så fall blev bestämmelserna om tvångsmedel i lagen automatiskt tillämpliga. Det innebar att det fick vidtas tvångsåtgärder i spanings- syfte om det var av betydelse för att utröna om organisationen eller gruppen planlade eller förberedde gärningar som innebar våld, hot eller tvång för politiska syften. Om regeringen hade inhiberat ett beslut om avvisning eller utvisning, fick regeringen besluta om inskränkningar och villkor beträffande utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning och om anmälningsplikt.

3.1.5 Den nu gällande lagens tillkomst

Den 1 juli 1991 trädde lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll i kraft. Den ersatte 1989 års terroristlag. Bestämmelserna i utlänningslagen om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet fördes över till den nya lagen. I förarbetena anges att bekämpandet av terrorism ges hög prioritet i praktiskt taget alla stater och att Sverige, liksom andra stater, måste skydda sig mot terroristhandlingar. Det konstateras vidare att det krävs särskilda bestämmelser för att kunna avlägsna utlänningar som med hänsyn till risken för terroristhand-

lingar bedöms som farliga (proposition med förslag till lag om särskild kontroll av utlänningar m.m., prop. 1990/91:118, s. 3).

Den nya lagen skilde sig på ett antal punkter från 1989 års terroristlag. Den nya lagen skulle inte reglera avvisning. En sådan åtgärd skulle i stället vidtas med stöd av de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen om att en utlänning kan avvisas om det finns risk för att han eller hon kommer att begå brott. Även om det i övrigt fanns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen skulle i första hand de bestämmelserna gälla. Det personliga rekvisitet behölls medan det s.k. organisationskravet slopades. Organisationskravet, som syftade till att koppla samman utlänningen med en viss organisation som kunde befaras begå terroristhandlingar i Sverige, ansågs vara svårt att tillämpa och kunde leda till oönskade stämplingseffekter. En annan nyhet i lagen var att ett befarat terroristattentat i en annan stat kunde beaktas (prop. 1990/91:118 s. 32 f.).

Lagen har sedan den trädde i kraft genomgått förändringar, en del som en följd av att annan lagstiftning har ändrats. Uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften – som tidigare användes för att avgränsa risken för terroristhandlingar – ersattes år 2003 av en hänvisning till brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Motivet till ändringen var framför allt att det i svensk rätt inte skulle användas olika definitioner av begreppet terrorism (Straffansvar för terroristbrott, prop. 2002/03:38, s. 79 f.). Kravet har också skärpts till att det ska vara särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet för att utvisning ska få beslutas på den grunden (Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, prop. 2009/10:31, s. 237 f. och 290). Från och med den 1 januari 2010 är lagen om särskild utlänningskontroll inte längre subsidiär i förhållande till utlänningslagen.

En ny utlänningslag (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Då ändrades instansordningen för ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ändringarna innebar att ärendena hädanefter skulle avgöras av Migrationsverket i första instans och att verkets beslut skulle kunna överklagas till regeringen av utlänningen och av Säkerhetspolisen.

Nedan följer en närmare beskrivning av hur dagens reglering ser ut när det gäller utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Tonvik-

ten ligger, av naturliga skäl, på handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

3.2 Dagens reglering

3.2.1 Två olika lagar

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningar som av olika skäl inte får göra det finns i utlänningslagen. Utlänningslagen innehåller även en rad andra regler om utlänningars inresa och vistelse här i landet. Där regleras exempelvis frågor om pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I utlänningslagen finns också bestämmelser om vissa kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar, t.ex. omhändertagande av pass och resehandlingar, fotografering, tagande av fingeravtryck och omhändertagande av utlänningen för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden (se avsnitt 3.2.4), ska hanteras. Beträffande vissa utlänningar, som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan vara presumtiva terrorister, finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 3.2.2) som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena. Den lagen lutar sig dock i många avseenden mot den generella regleringen i utlänningslagen, genom hänvisningar dit.

3.2.2 Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll

En utlänning får enligt 1 § lagen om särskild utlänningskontroll utvisas ur landet om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Detsamma gäller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Beslut om utvisning meddelas enligt 2 § lagen om särskild utlänningskontroll av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen.

Anser Polismyndigheten eller Migrationsverket att en utlänning bör utvisas med stöd av lagen, ska myndigheten anmäla det till Säkerhetspolisen. I ett beslut om utvisning ska det, enligt 4 c § lagen om särskild utlänningskontroll, anges till vilket land utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet. Utvisningsbeslutet ska innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till. Enligt 4 § ska utvisningsbeslutet förenas med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Förbudet ska gälla antingen för en viss tid eller utan tidsbegränsning. En utlänning som har förbjudits att återvända hit kan, om beslutet har verkställts, enligt 4 a § få tillstånd av regeringen att göra ett kort besök i Sverige, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter.

Migrationsverkets beslut att utvisa en utlänning får enligt 2 a § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till regeringen. Vid ett sådant överklagande ska Migrationsverket enligt 3 § skyndsamt överlämna handlingarna till Migrationsöverdomstolen som därefter, med ett eget yttrande, lämnar handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen mot att utvisningsbeslutet verkställs. Anser Migrationsöverdomstolen att det finns ett sådant hinder, får regeringen inte avvika från den bedömningen. I övrigt får beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet enligt lagen om särskild utlänningskontroll överklagas endast om det är särskilt föreskrivet. Av 2 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll framgår att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut, om beslutet kan överklagas och det går Säkerhetspolisen emot.

Ett beslut om utvisning ska enligt 13 § lagen om särskild utlänningskontroll verkställas så snart det kan ske efter att beslutet fått laga kraft. Om inget annat bestämts, ansvarar Säkerhetspolisen för att utvisningsbeslutet verkställs.

Som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet får utlänningen under vissa förutsättningar, som anges i 8 § lagen om särskild utlänningskontroll, tas i förvar. Om det är tillräckligt, kan utlänningen ställas under uppsikt. Vilken myndighet som beslutar om förvar och uppsikt anges i 9 a–c §§. Av 9 § framgår att Polismyndigheten kan besluta om förvar eller uppsikt om frågan om utvisning ännu inte förts till Migrationsverket. Säkerhetspolisen ansvarar en-

ligt 8 a § för att ett förvarsbeslut verkställs. I samma paragraf anges var en utlänning som tas i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för hur han eller hon ska behandlas under förvarstiden.

Om en utlänning har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll men det föreligger ett verkställighetshinder, eller utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, ska den beslutande myndigheten enligt 10 § första stycket förordna om inhibition eller bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om det har gjorts, får enligt 11 § första stycket den myndighet som beslutar om utvisning besluta att utlänningen på vissa bestämda tider ska anmäla sig hos Polismyndigheten, s.k. anmälningsplikt. Den som beslutar om anmälningsplikt ska i beslutet ange omfattningen av anmälningsplikten men får uppdra åt Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten att utforma de närmare villkoren för hur anmälningsplikten ska fullgöras. Anmälningsplikt får beslutas även i vissa andra fall som anges i lagen. Om en utlänning har utvisats på grund av risken för att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott, får den beslutande myndigheten också besluta att reglerna om tvångsmedel i 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll ska tillämpas. Utlänningen får då underkastas bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Efter tillstånd av domstol får vissa hemliga tvångsmedel användas.

Innan regeringen prövar frågan om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller som första instans beslutar om anmälningsplikt, ska enligt 13 a § andra stycket respektive 11 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

Lagen innehåller också bestämmelser om bl.a. muntlig förhandling (13 b och c §§), straff (23 och 24 §§), åtalsmedgivande (25 §), offentligt biträde (27 och 28 §§) och överklagande (bl.a. 3 c och d §§ och 28 a–c §§).

I 5 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll anges vilka paragrafer i utlänningslagen som i tillämpliga delar gäller i mål och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är fråga om bl.a. bestämmelser som rör kontroll- och tvångsåtgärder, förvar och uppsikt och handläggningen hos förvaltningsmyndighet och Migrationsöverdomstolen.

I 2 b och 3 b §§ lagen om särskild utlänningskontroll anges när den lagen inte längre ska tillämpas, utan handläggning och prövning i stället ska göras enligt utlänningslagen.

3.2.3 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas av regeringen i ett begränsat antal ärenden varje år. Från och med den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2019 fattade regeringen elva beslut med stöd av lagen (2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2019/20:62, s. 5). Sex av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Två av besluten innebar att tidigare meddelade utvisningsbeslut upphävdes efter anmälan av Säkerhetspolisen. Ett beslut var avslag på en begäran från utlänningen om omprövning av utvisningsbeslutet. De två övriga besluten innebar avslag på begäran från utlänningen om upphävande av anmälningsplikt respektive avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut om anmälningsplikt. Under året innan, från och med den 1 juli 2017 till och med den 30 juni 2018, fattade regeringen två beslut med stöd av lagen (2018 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2018/19:17, s. 5). Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Genom det andra beslutet inhiberades ett tidigare meddelat beslut om utvisning och samtidigt beslutade regeringen om anmälningsplikt. Under året före, den 1 juli 2016 till och med den 30 juni 2017, tillämpade regeringen lagen i fyra beslut (2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2017/18:57, s. 4 f.). Året dessförinnan (från och med den 1 juli 2015 till och med den 30 juni 2016) fattade regeringen sju beslut med stöd av lagen (2016 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2016/17:72, s. 4 f.). Under perioden från och med den 1 juli 2014 till och med den 30 juni 2015 tillämpade regeringen lagen i ett fall och under motsvarande period året före (1 juli 2013–30 juni 2014) gjordes det i två fall. Under de fem åren innan det (från och med den 1 juli 2008 till och med den 30 juni 2013) fattade regeringen ett eller inget beslut per år. Sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 1991 har regeringen fattat sammanlagt 65 beslut med stöd av lagen.

Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen hanterar årligen ett antal mål och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är inte alla ärenden enligt lagen som blir föremål för regeringens prövning. Det är emellertid endast sådana beslut som regeringen har fattat med stöd av lagen som omfattas av den årliga redogörelsen till riksdagen. Någon officiell statistik över samtliga fall där lagen om särskild utlänningskontroll har tillämpats finns alltså inte, men det rör sig även totalt sett om ett begränsat antal fall.

3.2.4 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

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

Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen, om det inte finns särregler. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § utlänningslagen handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § utlänningslagen rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden och är enligt 16 kap. 6 § andra stycket, vid sidan av Migrationsverket, utlänningsens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Om inte annat bestämts, är det enligt 12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende, vilket alltså inte är fallet i andra ärenden enligt utlänningslagen.

3.3 Grundläggande fri- och rättigheter

3.3.1 Regeringsformen

Enskilda är gentemot det allmänna tillförsäkrade vissa grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen. I 1 § anges de s.k. positiva opinionsfriheterna, däribland yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. I 2 och 3 §§ behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna. De innebär bl.a. att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Rätten till kroppslig integritet och rörelsefrihet regleras i 4–8 §§. Dödsstraff får inte förekomma. Var och en är också skyddad mot kroppsstraff. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Därutöver är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En svensk medborgare får inte landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är därutöver tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

I 9–11 §§ finns regler om rättssäkerhet. Reglerna innebär bl.a. att om en annan myndighet än en domstol har berövat en person friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Även den som av någon annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål.

I 20–25 §§ regleras i vilken utsträckning, under vilka förutsättningar och i vilka former begränsningar får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller

annan sådan åskådning. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott. Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

För utländska medborgare får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. Begränsningar får även göras i skyddet mot kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång och i skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden och i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot frihetsberövande och rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott, får också begränsas för andra än svenska medborgare.

3.3.2 Europakonventionen

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Konventionen gäller som svensk lag.

Konventionsbestämmelserna ger ett grundläggande skydd för rätten till liv (artikel 2), föreskriver förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3) och förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4). Vidare skyddas tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9) och mötes- och föreningsfrihet (artikel 11).

Rätten till frihet och personlig säkerhet i artikel 5 innebär att ingen får berövas friheten utom i de uppräknade fallen och i den ordning som föreskrivs i lag. Som giltig grund anges bl.a. att någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

Enligt artikel 8.1 har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet för privatlivet är inte absolut utan får inskränkas. För att inskränkningen ska vara tillåten krävs det enligt artikel 8.2 att den görs med stöd av lag och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Var och en har enligt artikel 10 rätt till yttrandefrihet. Utövandet av yttrandefriheten får inskränkas genom lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Rätten till en rättvis rättegång regleras i artikel 6. I artikel 13 föreskrivs en rätt till ett effektivt rättsmedel för den som har fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta. Enligt artikel 14 ska det säkerställas att fri- och rättigheterna kan åtnjutas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

3.3.3 EU-stadgan

Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till sitt materiella innehåll i många avseende motsvarar regleringen i Europakonventionen. I stadgan finns det bestämmelser om rätten till liv och om förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning (artiklarna 2 och 4), om rätt till frihet och personlig säkerhet och om respekt för privatlivet och familjelivet (artiklarna 6 och 7). Det finns även bestämmelser om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 10), om yttrande- och informationsfrihet (artikel 11) och om mötes- och föreningsfrihet (artikel 12). Det föreskrivs också en rätt till asyl och skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artiklarna 18 och

19). I stadgan föreskrivs även förbud mot diskriminering (artikel 21) och en rätt till effektiva rättsmedel och domstolsprövning om grundläggande fri- och rättigheter har kränkts (artikel 47).

Begränsningar i de rättigheter och friheter som skyddas i EU-stadgan ska vara föreskrivna i lag och får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1) Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer och till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

4 Utvecklingen inom områden av betydelse för regleringen

4.1 Terrorism

4.1.1 Begreppet terrorism

Med terrorism avses enligt Nationalencyklopedin ”våldshandlingar som är politiskt betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas”. Begreppet terrorism förekommer flitigt såväl i internationella sammanhang och politiska dokument som inom litteratur och forskning. Det finns inte någon allmänt accepterad definition av vad som är terrorism (eller terroristbrott). En definition som finns i en antiterror-resolution från Förenta nationernas (FN) generalförsamling lyder:

Terrorism är en handling som syftar till att döda eller allvarligt skada civila eller icke-stridande, med avsikt att skrämma en befolkning eller utöva tvång på en regering eller en internationell organisation.¹

Inom EU används en definition som utgår från vad som utgör ett terroristbrott. En person kan dömas för terroristbrott om han eller hon begår en viss gärning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att:

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp,
- otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
- allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

¹ General Assembly of the United Nations (7 oktober 1999). ”International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism”.

Den svenska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, som bygger på hur uttrycket terrorism används i EU-rättsliga dokument, definierar vad som utgör terroristbrott, se avsnitt 6.2.2. Som en bakgrund till utredningens översyn av lagen om särskild utlänningskontroll och vissa frågor om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen redogörs i detta kapitel översiktligt för terrorismens utveckling och hotbilden internationellt och mot Sverige och svenska intressen. För en närmare beskrivning av våldsbejakande extremism och arbetet mot terrorism kan hänvisas till Terroristbrottsutredningens betänkande En ny terroristbrottslag, SOU 2019:49, s. 116–119 och 126–130.

4.1.2 Kort om utvecklingen

Utvecklingen internationellt

Terrorismen har en lång historia. De judiska seloterna brukar utnämnas till historiens första terrorister. Vid tiden för Kristi födelse kämpade de mot det romerska imperiets ockupation. En annan tidig form av terrorism var grupper av assassiner, en muslimsk shiitisk sekt under 1100- och 1200-talet med fästen runt om i Mellanöstern. Assassinerna använde lönnmordet som vapen. Deras medlemmar skickades ut i små grupper som dödade befälhavarna i de arméer som hotade deras fästen. Begreppet terrorism myntades först i slutet på 1700-talet i samband med franska revolutionen och jakobinernas skräckregim. Under 1800-talet förknippades terrorismen med små oppositionella grupper som använde våld för att uppnå sina politiska mål. Under andra världskriget verkade framgångsrika statsstödda terroristgrupper av vilka många var gerillor, partisangrupper och motståndsrörelser som organiserades och utrustades av de allierade. I kampen för en judisk stat i Palestina utförde de sionistiska organisationerna terroristattentat. En variant av terrorism som tillkom under 1960-talet var flygplanskapningar.

Under de mer närliggande decennierna har de tamilska tigrarna genomfört självmordsattentat mot både Indiens och Sri Lankas befolkning, medan konflikten mellan Israel och Palestina varit en drivkraft för terrorism i Mellanöstern.

I Europa var under framför allt 1970- och 1980-talen den organiserade politiska, nationalistiska och separatistiska terrorismen framträdande med organisationer som exempelvis Röda armé-fraktionen

(RAF; på ett tidigt stadium känt som Baader-Meinhof-ligan), Röda Brigaderna, Irländska republikanska armén (IRA) och Euskadi ta Askatasuna (ETA).

På 1990-talet uppträdde en ny form av terrorism. Om terroristattentat under 1960-, 1970- och 1980-talen hade relativt tydliga separatistiska, politiska och nationella motiv hade den ”nya” terrorismen med det islamistiska terroristnätverket al-Qaida i spetsen mer omfattande mål. Det genomfördes många allvarliga attentat som resulterade i ett högt antal dödsoffer eller skadade. Ett exempel på sådana storskaliga attentat under 1990-talet är attacken mot World Trade Center (WTC) i New York. Den 26 februari 1993 exploderade en lastbil fylld med sprängmedel i det underjordiska garaget under WTC:s norra torn. Lastbilen var utplacerad av islamistiska terrorister. Sex personer dödades och tusentals skadades.

Den 11 september 2001 genomfördes ett nytt terroristattentat mot WTC. Två flygplan kapades och flögs rakt in i de båda tvillingtornen. Ytterligare två flygplan kapades, varav det ena flögs in i USA:s försvarshögkvarter Pentagon. Nästan 3 000 personer dog och 6 200 personer skadades i attentaten. Terroristerna var islamister och Usama bin Ladin och hans terroristnätverk al-Qaida tog på sig ansvaret. Den 12 oktober 2002 genomfördes ett terroristattentat på ön Bali i Indonesien av den islamistiska terroristgruppen Jemaah Islamiyah. Tre bomber sprängdes och sammanlagt 202 personer dödades i attentatet. Förutom dessa attentat kan även nämnas terroristattentatet i Madrid år 2004 och attentaten i Londons kollektivtrafik år 2005.

Mot bakgrund bl.a. av en ökad politisk destabilisering i flera länder i Mellanöstern och Afrika steg antalet dödsoffer i terroristattentat markant under 2010-talet. Olika terroristorganisationer uppträdde också som aktörer i väpnade konflikter i bl.a. Syrien och Irak. Förekomsten av s.k. utländska terroriststridande i dessa konflikter blev framträdande. Det värsta året sett till antalet dödsoffer var år 2014 då uppskattningsvis 35 000 personer dog i terroristattentat runt om i världen.² De värst drabbade länderna var Irak, Afghanistan, Nigeria och Syrien. Därefter har antalet döda i terroristattentat sjunkit. År 2017 dog totalt drygt 18 000 personer i olika terroristattentat i världen. Afghanistan hade det högsta antalet dödade det året³. Flera

² Global Terrorism Index (GTI) 2016, Institute for Economics & Peace (IEP).

³ Global Terrorism Index (GTI) 2018, Institute for Economics & Peace (IEP).

terroristattentat genomfördes också i Europa och USA under 2010-talet. Vissa av attentaten var välplanerade och innefattade användande av tunga vapen och sprängmedel. Andra genomfördes med enklare medel av personer som ofta agerade på egen hand. Som exempel på mer avancerade attentat kan nämnas attentaten i Paris år 2015 mot bl.a. en tidningsredaktion och en rockkonsert. Som exempel på attentat av ensamagerande kan nämnas lastbilsattackerna i Nice och Berlin år 2016. I Storbritannien inträffade flera terroristattentat år 2017. Även i Bryssel och Barcelona genomfördes terroristattentat liksom på flera platser i USA, bl.a. i New York, Miami och Boston.

De terroristattentat som genomförts under 1990- och 2000-talen har haft olika motiv. År 2011 genomförde en högerextremist ett terroristattentat i Oslo och på Utøya i Norge med ett betydande antal döda och skadade. Likaså har högerextremister under lång tid utgjort ett av de största terroristhoten i USA. Exempel på det är bombattentatet år 1995 mot en federal byggnad i Oklahoma, en attack år 2012 mot ett sikhiskt tempel i Wisconsin och en attack mot en synagoga i Pittsburgh år 2018. I sammanhanget kan också nämnas mordet på brittiska politikern Jo Cox i Storbritannien år 2016, fordonsattacken i Charlottesville i USA år 2017 och angreppet mot två moskéer i Christchurch på Nya Zeeland i mars 2019.

Enligt en sammanställning av Europol⁴ utfördes och/eller planerades men avbröts 129 terroristattentat inom EU år 2018. Av dessa stod separatistiska aktörer för merparten, 83 attentat. Vänsterextremistiska aktörer stod för 19 attentat och islamistiska aktörer för 24. Islamistiskt motiverade attentat resulterade i den absoluta merparten av dödsoffren. Ett attentat under år 2018 rapporterades ha ett högerextremistiskt motiv. De värst drabbade länderna inom EU, sett till antalet attentat, var Storbritannien, Frankrike, Italien och Spanien. Under år 2018 arresterades inom EU enligt Europols sammanställning cirka 1 050 personer för terroristbrott och 653 personer dömdes. Majoriteten av de dömda, 399 personer, rapporterades ha kopplingar till islamistisk extremism.

⁴ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol, 2019.

Utvecklingen i Sverige

Terrorism har i ett historiskt perspektiv inte varit något större problem i Sverige. På 1970-talet inträffade dock flera brott med koppling till utländsk terrorism. År 1971 mördade kroatiska Ustasja-medlemmar den jugoslaviska ambassadören i Stockholm. Året därpå kapade andra Ustasja-medlemmar ett svenskt plan och krävde att de aktivister som hade fängslats för mordet på den jugoslaviska ambassadören skulle frigges, vilket också skedde. Medlemmar i Baader-Meinholigan ockuperade år 1975 den västtyska ambassaden. Två personer ur gisslan och en medlem i ligan dödades. Två år senare greps medlemmar ur RAF som hade planerat att kidnappa dåvarande biträdande arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon i syfte att få de personer som fängslades efter ockupationen av den västtyska ambassaden frisläppta. Redan på 1980-talet befann sig personer knutna till olika utländska terroristgrupper, bl.a. Kurdistans arbetarparti (PKK), al-Gama al-Islamiya, Hamas och Hizbollah i Sverige.

Med början på 1990-talet och framåt har det funnits flera personer i Sverige som har varit inriktade på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella nätverk och stridande grupperingar utomlands med en al-Qaidainspirerad agenda. Flera personer har under 2000-talet dömts i svenska domstolar för terroristbrott, förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism. Brotten har alla haft anknytning till islamistisk extremism och har begåtts både i Sverige och utomlands. Omkring år 2003 började individer ur dessa nätverk att själva resa till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning eller strid. Till en början gick resorna främst till Somalia, Pakistan, Afghanistan, Irak och Jemen. Från år 2012 och framåt var Syrien och Irak de vanligaste målen för resor i terrorismsyfte. Resandet till dessa länder för att ansluta sig till islamistiska terroristorganisationer, framför allt Daesh, var mycket omfattande i förhållande till tidigare trender som avser al-Qaidainspirerat resande. Under åren 2012–2016 lämnade runt 300 personer Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper i Syrien eller Irak.

Den 11 december 2010 begicks ett terroristattentat i Stockholm, då två explosioner ägde rum på Olof Palmes gata respektive Bryggargatan. Vid platsen för den andra explosionen påträffades den svårt skadade gärningsmannen, som kort därefter avled. Två personer skadades lindrigt. Händelsen utreddes som ett terroristbrott och atten-

tatet ska ha utförts som en reaktion på bl.a. den svenske konstnären Lars Vilks teckningar av profeten Muhammed och den svenska militära insatsen i Afghanistan.

Den 7 april 2017 genomfördes ett mer omfattande terroristattentat i Stockholm. Fem personer avled och flera skadades allvarligt vid en attack med en lastbil på människor på Drottninggatan. Lastbilen stals strax innan attentatet, när lastbilens chaufför hade lämnat fordonet i samband med en varuleverans. Gärningsmannen försökte efter färden på Drottninggatan utlösa en explosion i lastbilens förarhytt genom att antända en anordning med brandfarligt material. Fordonet exploderade inte utan fattade bara eld. Attentatsmannen dömdes till livstids fängelse för terroristbrott, dels genom fem mord, dels genom allmänfarlig ödeläggelse. Han dömdes även för försök till terroristbrott genom 119 fall av försök till mord och för framkallande av fara för annan i 24 fall. Ingen organisation har tagit på sig ansvaret men gärningsmannens syfte ska ha varit att straffa Sverige för deltagande i den militära utbildningsinsats som genomförts mot Daesh och att ingjuta fruktan i befolkningen.

4.1.3 Det internationella terroristhotet i dag⁵

Terroristhotet internationellt sett kommer i dag främst från aktörer motiverade av våldsbejakande islamistiska ideologier. Dessa aktörer utgörs av större organisationer, t.ex. Daesh och al-Qaida, och deras lokala och regionala grenar, mindre terroristgrupper och ensamgärande personer.

Det har sedan år 2017 skett en nedgång i antalet utförda islamistiska terroristattentat i västvärlden, en nedgång som fortsatt under år 2019. Daesh har försvagats och dess territoriella kontroll i Syrien och Irak har i princip upphört. I februari 2019 föll de sista fästena i Irak och Syrien. Därmed har kraften hos den terroristgruppen att planera och utföra större attentat begränsats. Daesh och dess sympatisörer har fortsatt sina ansträngningar att inspirera och vägleda anhängare i västvärlden att utföra terroristattentat i de länder där de vistas. Det minskade antalet terroristattentat i västvärlden talar emellertid för att Daesh fått en minskad attraktionskraft. Trots det

⁵ Innehållet i detta avsnitt är huvudsakligen hämtat från 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2019/20:62, s. 6 f.

utgör Daesh alltså den starkaste inspirationskällan för våldsbejakande islamister i västvärlden. Al-Qaida har under år 2019 fortsatt att uppmana till terroristattentat mot västerländska intressen. Al-Qaidas attraktionskraft har troligen stärkts, i takt med Daeshs tillbakagång. Al-Qaida kommer dock fortsatt att tvingas prioritera konflikter i närområdet, framför allt Syrien.

Individer som har rest till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning eller strid och sedan återvänt till sina hemländer har sedan länge utpekats som ett potentiellt allvarligt hot i flera länder. Den erfarenhet som återvändare från sådana resor har skaffat sig bidrar till en ökad förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna. Det är också möjligt att enskilda individer bland resenärerna har påverkats av aktörer som har en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden och därmed fått en förändrad avsikt och kan verka radikalisering i den miljö de befinner sig. Hittills har dock relativt få av de europeiska återvändarna varit inblandade i attentatsplanering efter hemkomsten. Det framgår av 2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2017/18:57 s. 6).

Gärningspersoner som är födda, uppvuxna eller bosatta i det land där de planerar och utför attentat utgör en betydande majoritet av de som ligger bakom terroristattentat i västvärlden. Det understryker att radikaliseringsprocessen av våldsbejakande islamistiska individer inom det egna landet är ett allvarligt hot. Till synes legitima verksamheter i Europa bedriver via internet och lokalt genom ideella föreningar radikaliseringsverksamhet och finansiering av terrorism. Det finns exempel från europeiska länder på individer både bland nyanlända och sådana som växt upp i Europa som har genomgått en snabb radikaliseringsprocess. Ibland har de inte haft några tidigare kända kopplingar till våldsbejakande extremism.

Västvärlden har under de senaste åren sett ett antal terroristattentat med högerextremistisk motivbild. Det har även skett en ökning av antalet internationella kopplingar inom vit makt-miljön. Attentat i västvärlden med högerextremistisk motivbild har riktats mot företrädare för staten, individer av annan etnicitet än gärningsmannen, flyktingförläggningar och mot folkmassor vid moskéer och demonstrationer. En ökad polarisering i samhället kan ha medfört att de våldsbejakande högerextremistiska aktörerna upplevt en känsla av legitimitet. Även inom vänsterextremistiska våldsbejakande grupper finns det anhängare som använder våldsamma metoder som politiska

medel. Inom EU utgör fortfarande attentat med etno-nationalistiska eller separatistiska motiv merparten av alla terroristattentat. Sådana attentat utfördes under år 2018 i Frankrike, Spanien och Storbritannien (Nordirland). I Nordirland utgör flera olika grupper, som är motståndare till den nuvarande fredsprocessen, ett betydande hot. De använder våld som medel för att uppnå sitt mål om ett enat Irland. I Spanien är trenden sedan år 2013 nedåtgående vad gäller separatistisk terroristaktivitet. Hotet kommer huvudsakligen från våldsbejakande grupper som har bildandet av en självständig baskisk stat som mål.

4.1.4 Hotbilden mot Sverige och svenska intressen⁶

Islamistisk extremism

Det främsta hotet från terrorism även mot Sverige och svenska intressen kommer från aktörer motiverade av våldsbejakande islamistiska ideologier. Det finns individer både i Sverige och utomlands som betraktar terroristattentat mot mål i Sverige som legitima. Ett fåtal av dessa har troligen såväl avsikt som förmåga att genomföra sådana attentat. Den sammanlagda hotnivån i Sverige befinner sig på en förhöjd nivå, en trea på en femgradig skala. Det beslutet fattade säkerhetspolischefen i januari 2019.⁷

I Sverige består den våldsbejakande islamistiska miljön av individer och grupper som förespråkar en våldsbejakande ideologi, enligt vilken terroristattentat mot mål i västvärlden anses legitima. Från att tidigare främst ha varit koncentrerad till Sveriges tre storstadsområden är den våldsbejakande islamistiska miljön numera spridd över hela landet. Sverige har sedan år 2008 fått en ökad negativ uppmärksamhet bland förespråkare av global våldsbejakande islamism, framför allt på grund av den upplevda kränkningen av islam. Hotbilden mot andra länder i Skandinavien är också relevant, eftersom Skandinavien ibland ses som en enhet i våldsbejakande islamistiska miljöer. Sveriges deltagande i internationella militära insatser i Afghanistan,

⁶ Texten i avsnittet bygger i huvudsak på Nationellt centrum för terrorhotbedömnings (NCT) bedömning av terrorhotet mot Sverige år 2019, Säkerhetspolisens årsbok 2018 och 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, skr. 2019/20:62.

⁷ NCT gör varje år en terrorhotbedömning som ligger till grund för beslutet, men hotnivån kan även ändras under tiden.

Irak och Mali kan också medföra att Sverige av vissa uppfattas som ett legitimt mål.

Det finns fortfarande att antal individer kvar i konfliktområdena i Syrien och Irak som rest från Sverige för att ansluta sig till terroristorganisationer. Vad som händer med dessa individer framöver kommer troligen att ha en inverkan på hotet mot Sverige. Det är möjligt att vissa av de individer som för närvarande är placerade i fångläger kan komma att återvända till Sverige. Även om det historiskt sett är en mycket liten andel av de personer som deltagit i en terroristorganisation i ett konfliktområde som senare kommit att utföra attentat i västvärlden, kan personer som återvänder ändå utgöra ett säkerhetsshot. Den grupp av resenärer som fortfarande befinner sig i konfliktområdet har stannat kvar ända fram till Daeshs territoriella kollaps. Dessa potentiella återvändare är sannolikt mer övertygade i sin ideologi än de som har återvänt tidigare. Flertalet av de som är kvar har troligen också en högre förmåga och mer utbildning och erfarenhet av strid.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) har i sin bedömning av terrorhotet mot Sverige år 2019 gjort bedömningen att Sverige fortsatt kommer att betraktas som ett legitimt mål för våldsbejakande islamistiska aktörer såväl i Sverige som utomlands. Den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige inspireras av den propaganda som grupper som al-Qaida och Daesh förmedlar. Den verksamhet som sympatisörer till dessa grupper främst ägnar sig åt syftar till att direkt eller indirekt stödja terroristverksamhet genom finansiering, rekrytering och radikaliseringsinspiration. Inspirationen från grupper som Daesh och al-Qaida har dock minskat. Ett fåtal aktörer kommer troligen att ha såväl avsikt som förmåga att genomföra våldshandlingar i Sverige som skulle kunna rubriceras som terroristbrott enligt den straffrättsliga lagstiftningen. Om ett sådant brott utförs i Sverige kommer det troligen att göras av en ensamagerande gärningsperson eller en mindre grupp och med enklare medel. Civila folksamlingar är det troligaste målet för ett eventuellt terroristattentat i Sverige.

Politisk extremism

Det politiskt motiverade våldet som syftar till att ändra samhällsordningen kommer i Sverige – utöver från islamistisk extremism – främst från våldsbejakande höger- respektive vänsterextremistiska aktörer, dvs. vit makt-miljön och den autonoma miljön. De brott som begås är ofta riktade mot en viss typ av måltavla, i syfte att påverka beslutsfattande, myndighetsutövning eller enskilda individers engagemang och deltagande i partier, organisationer och sakfrågor. Det politiskt motiverade våld som utövats i Sverige de senaste åren har i första hand varit reaktioner på olika ställningstaganden som aktörerna anser är felaktiga. Exempel på sådana områden är hanteringen av flyktingmottagandet och högerextremismen. Till motivbildningen hör även det demokratiska systemet som sådant, eftersom aktörerna anser att det rådande styrelseskicket är illegitimt. Anlagda bränder, skadegörelse, hot om våld och trakasserier har riktats mot de som anses vara ansvariga för systemet och mot symboliska måltavlor. Brotten är inte sällan systematiska. Våld har också utövats mot meningsmotsståndare i de motsatta extremistmiljöerna. Det är inte sällan som brotten föregås av konkreta uppmaningar från formella eller informella ledare. Det finns exempel på hur olika aktörer använder indirekta uppmaningar och hatfull retorik som kan tolkas som uppmaningar att begå brott. Aktörer reser och stöttar varandra i olika aktioner inom Sverige men det finns också exempel på utländska kontakter som skulle kunna påverka aktörernas avsikt och förmåga att begå ideologiskt motiverade brott. Det finns även exempel på resor till konfliktområden och kontakter med terroristorganisationer.

Vit makt-miljön och den autonoma miljön är främst ett hot mot enskilda individer. Det beror på att de vid sidan av opinionsbildande yttringar regelbundet och systematiskt begår brott som till exempel våld, hot och trakasserier för att hindra människor från att mötas, utföra sina politiska uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter. Syftet kan vara att få dem att lämna sitt politiska engagemang, att fatta beslut i en viss riktning eller att inte ta ett visst uppdrag.

NCT har i sin bedömning av terrorhotet mot Sverige år 2019 gjort bedömningen att aktörer inom vit makt-miljön sannolikt har förmåga att genomföra våldshandlingar som skulle kunna rubriceras som terroristbrott med utgångspunkt i den straffrättsliga lagstift-

ningen. Individer inom vit makt-miljön ägnar sig huvudsakligen åt opinionsbildning. Inom den våldsbejakande högerextremismen ligger fokus på t.ex. etnicitet, nationstillhörighet, sexuell läggning eller religiös och kulturell hemvist. Aktörer som inspireras av dessa ideologier anser att våld är legitimt för att förändra samhällsordningen. Under år 2018 har det genomförts ett mindre antal terroristattentat i västvärlden av ensamagerande gärningspersoner med högerextremistisk bevekelsegrund. Dessa terroristattentat kan, tillsammans med en ökande mängd högerextremistisk propaganda, möjligen inspirera enstaka högerextremistiska individer att utföra terroristattentat i Sverige. Ett terroristattentat av aktörer med kopplingar till vit makt-miljön i Sverige skulle sannolikt utföras av en ensamagerande aktör, alternativt en mindre grupp, och med enklare medel. Målet för ett terroristattentat kan vara meningsmotståndare inom den vänsterextremistiska miljön och objekt och individer kopplade till migration.

Beträffande den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön gör NCT bedömningen att det finns individer och grupper vilka sannolikt har förmåga att genomföra våldshandlingar som skulle kunna bedömas som terroristbrott med utgångspunkt i den svenska lagstiftningen. Den våldsbejakande vänsterextremismen består av individer och nätverk som kämpar mot olika former av upplevd fascism och förtryck. Inom den autonoma miljön finns en långsiktig vision om ett klasslöst samhälle fritt från auktoriteter och hierarkier. Våld accepteras som medel för att uppnå de övergripande ideologiska målen. Det finns individer som har avsikt att begå våldsbrott främst mot meningsmotståndare inom vit makt-miljön, men även mot företrädare för staten då de anses skydda meningsmotståndare. I samband med konfrontationer med meningsmotståndare finns det en generell acceptans att utöva våld mot polisen. Det finns emellertid ingen tillgänglig information som tyder på att det hos den autonoma miljön förekommer avsikt att utföra terroristattentat. Enstaka individer inspirerade av våldsbejakande vänsterextremistisk ideologi kan dock komma att utveckla avsikt att genomföra terroristattentat i Sverige.

4.2 Andra hot mot Sveriges säkerhet

4.2.1 Uttrycken rikets säkerhet och Sveriges säkerhet

Med rikets säkerhet avses i allmänhet skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd (dvs. den fortsatta existensen av nationen Sverige). Någon definition av vad som avses med rikets säkerhet finns emellertid inte, vilket kommer att utvecklas i avsnitt 6.3.2. Uttrycket rikets säkerhet har i hög grad kommit att förknippas med framför allt militära förhållanden. I propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) bedömer regeringen att ett enskilt väpnat angrepp direkt mot Sverige är osannolikt, men att kriser eller incidenter kan uppstå och att militära angreppshot aldrig kan uteslutas. Försvarsberedningen lämnade i december 2017 delrapporten Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I maj 2019 överlämnade beredningen sin slutrapport Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8). I slutrapporten konstaterar beredningen bl.a. att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige.

Numera används ofta det modernare uttrycket Sveriges säkerhet i samband med att man talar om hot mot säkerheten i landet. Av regeringens nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att målen för Sveriges säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. En förutsättning för att uppnå dessa mål är att landets politiska oberoende och självständighet säkras och att den territoriella integriteten kan upprätthållas. Enligt strategin behöver stor vikt läggas vid förmågan att avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra, från att göra det.

Merparten av straffbestämmelserna avseende brott mot Sveriges säkerhet finns i 19 kap. brottsbalken. Dit hör brott som spioneri, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelseverksamhet mot person, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Till brott som utgör hot mot

säkerheten i Sverige brukar också sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken räknas. Med sabotage avses att någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket.

Även i säkerhetsskyddslagstiftningen talas det om Sveriges säkerhet. Den lagstiftningen syftar till att skydda Sverige mot bl.a. spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott mot säkerhetskänslig verksamhet. I avsnitt 4.2.4 kommer den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) att behandlas.

Som en bakgrund till översynen av den utlänningslagstiftning som tar sikte på att skydda Sverige mot personer som kan utgöra ett hot mot landets säkerhet, redovisas i avsnitt 4.2.3 översiktligt hur hotbilden ser ut i dag när det gäller andra hot mot Sveriges säkerhet än terrorism. Först lämnas i avsnitt 4.2.2 en kort beskrivning av den historiska utvecklingen när det gäller underrättelseverksamhet och spionage.

4.2.2 Kort om utvecklingen⁸

Vid första världskrigets utbrott hade samtliga stormakter utom USA väl utvecklade organisationer för underrättelseinhämtning och de flesta försvarsmakter hade underrättelsetjänster. Det var inte bara de krigförande staterna som höll sig med spionorganisationer. Även neutrala länder hade sådana. Den utvecklingen fortsatte under andra världskriget. Både Tyskland och Storbritannien hade då utvecklat effektiva säkerhetstjänster, vilket gjorde det mycket svårt att framgångsrikt bedriva spionage i de länderna. I de neutrala länderna förekom däremot en omfattande spioneriverksamhet under kriget. Efter andra världskrigets slut har underrättelseverksamhet och spionage ökat avsevärt, mycket till följd av det kalla kriget, då också de tekniska underrättelsemedlen fick allt större betydelse. Slutet på det kalla kriget har lett till en ökad öppenhet mellan världens stater. Det har dock inte betytt att efterfrågan på underrättelser har minskat.

⁸ Framställningen i avsnittet är i allt väsentligt hämtad från Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet, SOU 2012:95, s. 63 f. och från Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89, s. 33 f.

Teknikutvecklingen har gjort det möjligt att effektivisera underrättelseinhämtningen och att enkelt skaffa information utan att befinna sig på en annan stats territorium. Intresseområdena för underrättelseinhämtning har ändrats, eller vidgats, men de traditionella områdena som försvar och politik är fortfarande betydelsefulla. Främmande staters underrättelseverksamhet har de senaste decennierna breddats mot forskning och utveckling inom civila områden och mot politiska frågor och information som rör samhällsviktiga system. Den ständigt ökande användningen av informationsteknologi och dess utveckling har skapat nya åtkomstmöjligheter för den som vill skaffa underrättelser både om traditionella ”spioneriobjekt” och om nya områden. Samtidigt kan informationssystemen i sig vara angreppsobjekt, med potentiellt mycket omfattande skadeverkningar som följd.

4.2.3 Hotbilden mot Sverige och svenska intressen⁹

Hotbilden mot Sverige har förändrats de senaste åren och hoten är mer omfattande än på flera år. Hoten har breddats och antagit nya former. Statliga aktörer bedriver dagligen inhämtning av hemlig information. Försöken till otilbörlig påverkan pågår ständigt. Samtidigt har den snabba tekniska utvecklingen ökat Sveriges sårbarhet. Digitaliseringen av samhällsviktig infrastruktur i kombination med betydande brister i informationssäkerheten utgör en sårbarhet för myndigheter med skyddsvärda verksamheter. Teknikutvecklingen har ökat statliga och ideologiskt motiverade aktörers möjligheter att agera på ett dolt och effektivt sätt. Under senare år har vissa stater utvecklat en förmåga att aktivt och dolt påverka andra stater. Ågerandet sker i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och syftar till att vinna en politisk målsättning samtidigt som en väpnad konflikt undviks. Genom aktiviteter inom gråzonen vill statliga aktörer skaffa sig ett övertag som kan användas för att destabilisera en annan stat. De verktyg som används är bl.a. påverkansoperationer av olika slag, strategiska uppköp, cyberoperationer inklusive elektroniskt sabotage, diplomati och militära makt demonstrationer. Säkerhetspolisen har vetskap om att ett 15-tal stater bedriver olika former av underrättelseinhämtning i Sverige.

⁹ Innehållet i detta avsnitt är huvudsakligen hämtat från Säkerhetspolisens årsbok 2018.

Under år 2018 blev det på flera sätt tydligt att underrättelsehotet också är ett säkerhetshot. Flera länder visade att de är beredda att gå längre än till underrättelseverksamhet för att nå sina politiska mål. Särskilt tydligt var det i fallet med den ryske före detta underrättelseofficeren som tillsammans med sin dotter förgiftades i Storbritannien och de planer på ett mord på en iransk regimkritiker som avslöjades i Danmark.

Varje år görs ett antal försök från främmande makters underrättelseofficerare att samla in hemlig information om svenska förhållanden och lämna den till hemlandet. Det görs bl.a. genom värvade agenter, alltså personer som har kunskap om hemligheter eller antas kunna skaffa fram sådan information. Andra plattformar som underrättelseofficerare kan verka från är som representanter för företag, inresande delegationer, flygbolag, universitet och som journalister. Underrättelseverksamhet kan också ha formen av flyktingspionage. Det innebär att underrättelseverksamheten riktas mot framför allt oppositionella, regimkritiker och andra i exil.

4.2.4 Den nya säkerhetsskyddslagen

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag i kraft. Samtidigt infördes en ny säkerhetsskyddsförordning (2018:658). Säkerhetspolisen har gett ut nya föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2). De innehåller mer detaljerade bestämmelser som kompletterar den nya lagen och förordningen.

Syftet med den nya lagen är att stärka säkerhetsskyddet. Den ställer därför krav på åtgärder som ska vidtas för att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Även skyddet av annan säkerhetskänslig verksamhet, till exempel samhällsviktiga informationssystem, förbättras i och med den nya lagen. Det blir tydligare att lagen gäller i både allmän och enskild verksamhet.

Säkerhetsskyddslagen gäller i alla verksamheter som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt avtal om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa. Säkerhetsskydd definieras i lagen som skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhets-

skyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys. Analysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs. Så långt det är möjligt ska säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i fyra nivåer utifrån den skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå om uppgifterna röjs. Nivåerna är kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell och begränsat hemlig. De säkerhetsskyddsåtgärder som behöver vidtas delas in i tre olika grupper. Informationssäkerhet ska bl.a. förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Fysisk säkerhet ska i huvudsak förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Personalsäkerhet ska bl.a. förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i verksamhet som av annan anledning är säkerhetskänslig.

Den nya säkerhetsskyddslagen innebär ett skärpt krav på att ingå säkerhetsskyddsavtal när statliga myndigheter, kommuner och regioner avser att genomföra en upphandling eller ingå ett avtal om varor, tjänster och byggentreprenader, om det i upphandlingen förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på viss nivå. Lagen reglerar också när och hur säkerhetsprövning ska göras inför anställning och när säkerhetsintyg får utfärdas för personer och leverantörer med hemvist i Sverige. Lagen innehåller även regler om tystnadsplikt och om tillsyn.

5 Allmänt om översynen av lagen om särskild utlänningskontroll

5.1 Behovet av att se över lagen om särskild utlänningskontroll

Utredningens bedömning: Det finns ett stort behov av att se över lagen om särskild utlänningskontroll. Regelverket behöver moderniseras och bli överblickbart och tydligt. Det bör också utformas så att det blir långsiktigt hållbart.

Skälen för utredningens bedömning

Regleringen är otydlig och svår att överblicka

Lagen om särskild utlänningskontroll trädde i kraft den 1 juli 1991. Den är alltså nästan trettio år. När lagen infördes hade den drygt 25 paragrafer. Sedan dess har vissa bestämmelser upphävts och nya paragrafer tillkommit bl.a. som en följd av att annan lagstiftning har ändrats. Lagen har i dag närmare 50 paragrafer. Många av dem har flera stycken, som i viss utsträckning reglerar skilda saker. Därtill finns det omfattande hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen som är tillämpliga även vid handläggningen av mål och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. När det gäller användning av tvångsmedel hänvisar lagen i stor utsträckning till bestämmelser i rättegångsbalken. Det gör sammantaget att regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll är både otydlig och svår att överblicka.

Lagen har genomgått ett drygt 20-tal ändringar genom åren och ändringstakten har ökat under senare år. Ändringarna har till stor del bestått i att lagen har anpassats till ändringar i utlänningslagen dels i

samband med att en ny utlänningslag infördes år 2005, dels när nya EU-direktiv har genomförts i svensk rätt. Olika samhällsförändringar har också lett till ändringar i lagen, bl.a. det förhållandet att visst beslutsfattande i frågor som rör utlänningslag har flyttats från regeringen till myndigheter och domstolar.

Eftersom lagen inte har genomgått någon systematisk översyn har det inte gjorts någon ordentlig analys av hur den förhåller sig till de EU-rättsliga regelverken om migration och terrorismbekämpning. Den frågan är av avgörande betydelse för hur självständigt bestämmelserna i en ny lagstiftning kan utformas. Vilka konsekvenser det har fått att regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll ursprungligen var subsidiär till utlänningslagen men inte är det i dag har inte heller följts upp.

Hoten har förändrats

Under de snart trettio år som förflutit sedan tillkomsten av lagen om särskild utlänningskontroll har terrorismen förändrats. Det ligger i och för sig i sakens natur att terroristhoten förändras över tid. Det är emellertid en avsevärd skillnad mellan hur terrorismen tedde sig då och hur den ser ut i dag. Terrorhotnivån i Sverige ligger nu på en betydligt högre nivå än för bara tio år sedan. Ett antal europeiska länder har under senare år vid olika tillfällen utsatts för terroristattentat som gett stora skador på det civila samhället. Även Sverige har drabbats. Att en del attentat har kunnat förhindras innebär inte att hotet har minskat. Till det kommer att det kan befaras att fler personer som har haft någon form av koppling till Daesh kommer att återvända under de kommande åren. I avsnitt 4.1.3 och 4.1.4 har utredningen beskrivit hur hotet från terrorismen ser ut i dag.

Något som också bör lyftas fram är att gränsen mellan internationell och inhemsk terrorism inte är lika tydlig som tidigare. Det svenska internationella engagemanget, t.ex. i form av militär närvaro i vissa oroshärdar, kan inspirera till attentat här i landet. Under senare år har vissa terroristorganisationer uppmanat sina anhängare att genomföra terroristattentat i sina vistelseländer, vilket lett till en våg av våldshändelser i europeiska länder. Det aktualiserar frågan i vilken utsträckning en presumtiv terrorist samtidigt kan ses som ett hot mot den nationella säkerheten.

Även hoten mot säkerheten i Sverige ser ut på ett annat sätt i dag än vad de gjorde för trettio år sedan. De militära hoten har minskat i vissa avseenden och ökat i andra. Det har också tillkommit nya typer av hot som inte fanns tidigare. Här kan t.ex. nämnas hotet från cyberattacker, risken för att utlokalisering av tjänster på vissa områden kan utnyttjas i militära syften och risken för statsstyrt företagspioneri.

Hoten ser alltså helt annorlunda ut mot vad de gjorde när lagen skrevs. Lagen bygger dessutom till stor del på äldre lagstiftning som kom till när antalet utlännningar i Sverige var lågt i jämförelse med i dag och terroristhotet framför allt hade sin grund i politiska motståndningar utomlands. Lagstiftningen som har till syfte att avlägsna utlännningar ur landet om de utgör ett terroristhot eller ett annat allvarligt hot mot säkerheten i Sverige måste därför ses i ett nytt ljus.

När det gäller bekämpningen av terrorism har det internationella samarbetet utvecklats avsevärt sedan lagen tillkom. En ny lagstiftning måste uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området, samtidigt som den värnar grundläggande fri- och rättigheter.

Bakgrunden till uppdraget

Ett steg mot en översyn togs av Säkerhetspolisen i en skrivelse till regeringen våren 2017 (Ju2017/02733/L7). Myndigheten ansåg att lagen om särskild utlänningskontroll behövde förändras och lämnade också vissa förslag på sådana ändringar. Säkerhetspolisen framhöll att lagen är otydlig och svårtolkad, vilket leder till tillämpningssvårigheter i det dagliga arbetet. Behovet av förtydliganden och förändringar var enligt Säkerhetspolisen så stort att myndigheten begärde att hela lagen skulle ses över. Säkerhetspolisen lyfte särskilt fram bestämmelserna om förvar och uppsikt som problematiska och pekade också på behovet av att kunna fatta interimistiska beslut om anmälningsplikt.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. I överenskommelsen ingick att lagen om särskild utlänningskontroll skulle ses över. Det skulle också utredas hur kontrollen av utlännningar som bedöms utgöra ett säkerhetshot på ett

rättssäkert sätt kan förstärkas. Som exempel på det angavs elektronisk övervakning med fotboja som komplement till dagens verktyg.

Riksdagen beslutade den 15 februari 2018, vid behandlingen av 2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, ett tillkännagivande till regeringen om att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161).

Utgångspunkter för översynen

Utredningen ska enligt direktiven göra en systematisk översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Utgångspunkten för översynen är att innehållet i lagen i huvudsak ska bestå, men att den ska få en tydligare struktur som gör den lättare att tillämpa. I direktiven anges att utredningen t.ex. bör överväga om hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser om förvar och uppsikt ska undvikas och om bestämmelserna i stället ska samlas i lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen får enligt direktiven även föreslå ändringar i sak om det bedöms lämpligt vid en avvägning mellan behovet av ett effektivt och ändamålsenligt regelverk och skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen ska i sitt arbete respektera internationell rätt, inklusive de mänskliga rättigheterna, internationell flyktingrätt och humanitär rätt. Ambitionen ska enligt direktiven vara att skapa en långsiktigt hållbar lagstiftning som medger framtida förändringar utan att överskådligheten minskar.

Varje år handläggs ett begränsat antal ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 3.2.3). Ärendena har emellertid stor betydelse för säkerheten i vårt land. Lagstiftningen syftar till att skydda Sverige både mot terroristattentat och mot sådana brott som på annat sätt utgör allvarliga hot mot vårt öppna och demokratiska samhälle. Sverige får inte heller bli en fristad för personer som uppmuntrar till eller begår terroristbrott i andra stater. Det är därför viktigt att regelverket är lätt att överblicka, effektivt och enkelt att tillämpa. Lagstiftningen är samtidigt ingripande för den enskilde och

medger, utöver att utlänningar får utvisas, även betydande inskränkningar i deras integritet och rörelsefrihet om utvisningsbesluten inte kan verkställas. Därför måste regleringen vara tydlig och rättssäker och får inte begränsa enskildas fri- och rättigheter mer än vad som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den nuvarande lagen behöver ses över och moderniseras utifrån alla dessa aspekter.

Utgångspunkten är, som nämnts, att den reglering som finns i lagen om särskild utlänningskontroll till stora delar bör vara oförändrad i sak. Det krävs dock, enligt utredningens mening, en närmare analys av olika grundläggande frågor och en total omarbetning av lagen för att den ska få en modern struktur och kunna leva upp till kraven på en effektiv, hållbar och rimligt lättillämpad lagstiftning som samtidigt är rättssäker. Utredningen utvecklar sin syn på vilka utgångspunkter som bör gälla för översynen i avsnitt 5.2.2.

Inom ramen för det övergripande uppdraget att genomföra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll ska utredningen särskilt uppmärksamma frågor om bl.a. utvidgning av lagens tillämpningsområde, tidsgränsen för verkställighetsförvar och möjligheten att interimistiskt besluta om anmälningsplikt. De frågorna kommer att behandlas parallellt med den generella översynen.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 En ny lag bör införas

Utredningens förslag: Lagen om särskild utlänningskontroll ska ersättas av en helt ny lag. Den förordning som kompletterar lagen ska ersättas av en ny förordning. De ska benämnas lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar respektive förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Skälen för utredningens förslag

Lagen bör ersättas av en ny lag

Utredningen har, som kommer att utvecklas i det följande, funnit ett stort behov av att förenkla och förtydliga bestämmelser i lagen om särskild utlänningskontroll. Lagen bör ges en helt ny struktur

och till viss del ett nytt sakligt innehåll. I stort sett alla befintliga paragrafer behöver av det skälet ändras. Ett flertal bestämmelser som i dag finns i utlänningslagen och som gäller genom hänvisningar dit bör i stället tas in i den lag som reglerar utvisning av presumtiva terrorister och andra utlänningslagar som utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

De ändringar som föreslås i den nuvarande lagen blir genom detta mycket omfattande. Eftersom lagen behöver omarbetas helt anser utredningen att lagen om särskild utlänningskontroll bör upphävas och ersättas av en ny lag (jfr Lagrådets synpunkt i Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning, prop. 2017/18:269, s. 97 f. och s. 601). Som en följd av det bör också den förordning som kompletterar lagen ersättas av en ny förordning.

Den nuvarande lagens benämning

Den nuvarande lagen benämns lagen om särskild utlänningskontroll. Vid lagens tillkomst föreslog Terroristlagstiftningskommittén och senare även regeringen att lagen, som skulle ersätta 1989 års terroristlag (se avsnitt 3.1.4), skulle benämnas lag om särskild kontroll av vissa utlänningslagar (Terroristlagstiftningen, SOU 1989:104, s. 261 och prop. 1990/91:118 s. 71). Enligt vad som anfördes i propositionen kunde beteckningen terroristlag inte behållas, eftersom lagen också skulle reglera utvisning och andra åtgärder till skydd för rikets säkerhet (prop. 1990/91:118 s. 76). Justitieutskottet konstaterade vid riksdagsbehandlingen av propositionen att en kort och lättanvänd beteckning på lagen skulle gå förlorad genom regeringens förslag (Ny terroristlagstiftning m.m., bet. 1990/91:JuU29, s. 33). Intresset av att lagen skulle ha en så kort beteckning som möjligt skulle enligt utskottet tillgodoses om den benämndes lag om särskild utlänningskontroll, vilket också utskottet hemställde i sitt betänkande (bet. 1990/91:JuU29 s. 35). Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1990/91:298).

Hur ska den nya lagen benämnas?

När lagen ses över och ändras bör den ges en rubrik som bättre återspeglar vad den faktiskt reglerar. Den nuvarande rubriken kan felaktigt föra tankarna till den inre utlänningskontroll som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen. Rubriken kan också påminna om den tillfälliga lagstiftningen om identitetskontroller som fanns i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, som upphörde att gälla den 21 december 2018. Dagens rubrik ger även intryck av att lagen har ett betydligt bredare tillämpningsområde än vad den har i dag och föreslås få i framtiden.

Utredningen föreslår därför att den nya lagen ges rubriken lag om särskild kontroll av vissa utlännningar. Det framgår då redan av rubriken att lagen bara är tillämplig på vissa utlännningar. Namnet på lagen blir visserligen något längre än på den nuvarande lagen. Den olägenheten vägs dock upp av att namnet tydligare anger vad lagen reglerar. Lagens namn skulle även i fortsättningen kunna förkortas LSU, som är en inarbetad förkortning för dagens lag. Förordningen som kompletterar den nya lagen bör följaktligen benämnas förordning om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Eftersom lagen om särskild utlänningskontroll ersätts av en ny lag med annan benämning måste alla hänvisningar till den i andra författningar ändras. Uttrycket särskild utlänningskontroll bör inte heller användas i andra författningar.

5.2.2 Huvuddragen i den nuvarande regleringen behålls

Utredningens bedömning: Huvuddragen i den nuvarande regleringen bör behållas.
--

Skälen för utredningens bedömning

En särskild utlänningslagstiftning

Lagen om särskild utlänningskontroll är en del av den svenska utlänningslagstiftningen. Varje stat anses – både som en del av den internationella rätten och genom konventioner – ha rätten att kontrollera

utläningar vad gäller inresa, vistelse och utvisning. Med statens ansvar att skydda de egna medborgarna följer också vittgående befohender gentemot utländska medborgare. Det är den enskilda staten som bestämmer vilka utläningar som ska få komma dit eller få stanna kvar. Däremot måste internationella åtaganden följas om att bl.a. inte sända en utläning till ett land där han eller hon riskerar förföljelse eller liknande. Sverige är genom EU-medlemskapet i betydande utsträckning bundet att följa EU-regler på området. Det återspeglas framför allt i utlänningslagen. Nationell säkerhet ligger dock utanför EU:s kompetens och lagen om särskild utlänningskontroll har den nationella säkerheten i fokus. Utredningen återkommer i det följande till vad det innebär beträffande detaljer i regleringen. Här är det tillräckligt att konstatera att det gör lagen om särskild utlänningskontroll speciell. De särdrag som finns i denna del av utlänningslagstiftningen bör återspeglas i den nya lagen.

Den nuvarande lagen har starka kopplingar till utlänningslagen och hänvisar i betydande utsträckning direkt till bestämmelser i den lagen. Ursprungligen var lagen om särskild utlänningskontroll subsidiär till utlänningslagen, men det är den inte längre (se närmare om det i avsnitt 5.2.3). Samtidigt innehåller lagen om särskild utlänningskontroll en rad bestämmelser som påtagligt avviker från vad som gäller enligt utlänningslagen. Det gäller exempelvis grunderna för utvisning, vem som fattar beslut, handläggningsformerna och domstolarnas roll. Regleringens nuvarande utformning bör ses mot bakgrund av framför allt hur terrorismen har utvecklats och hur bekämpningen av den har blivit en allt viktigare uppgift under den tid som lagen om särskild utlänningskontroll har funnits (se redovisningen i avsnitt 4.1).

Utgångspunkten för utredningens arbete är att det även i fortsättningen ska finnas en särskild lag som reglerar utvisning och kontroll av utläningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot. Det kommer enligt utredningens mening att under överskådlig tid behövas den sortens särlagstiftning inom utlänningsrätten. Huvuddragen i den nuvarande lagstiftningen bör därför behållas. Den oroväckande utvecklingen både i Sverige och utomlands när det gäller terrorismrelaterad brottslighet gör att behovet av särlagstiftning nu är betydligt större än vad det varit tidigare. Det krävs att lagstiftningen är anpassad till dagens förhållanden. Det är emellertid inte bara en anpassning till en delvis förändrad omvärld som krävs. Kopplingen till

utlänningslagen har gjort att alltfler bestämmelser som syftar till att underlätta den fria rörligheten och att harmonisera migrationslagstiftningen inom EU har gjorts tillämpliga även på utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot. Genom det kan det oavsiktligt ha skapats luckor i lagen som kan utnyttjas för oönskade syften. Det är därför viktigt att ge den nya lagen ett tydligare fokus på det som är det huvudsakliga ändamålet med den, att skydda Sveriges säkerhet.

Även om utgångspunkten är att huvuddragen i den nuvarande regleringen ska behållas, finns det viktiga principiella frågor som behöver belysas. Det krävs för att få till stånd en ny lagstiftning som är effektiv men som samtidigt tillgodoser kraven på rättssäkerhet och värnar grundläggande fri- och rättigheter.

Det är emellertid enligt utredningens mening minst lika viktigt att undvika att bestämmelser som syftar till att undanröja hot från en mycket begränsad grupp av utlänningar påverkar den generella utlänningslagstiftningen på ett negativt sätt. Det utgör ett starkt skäl för att i största möjliga utsträckning hålla isär den nya lagen från regleringen i utlänningslagen.

Lagstiftningen kan inte jämföras med strafflagstiftning

Det är också viktigt att hålla isär den lag som reglerar utvisning och kontroll av presumtiva terrorister och andra utlänningar som annars utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet från den straffrättsliga lagstiftningen. Debatten i media under senare tid visar att det inte alltid görs. Inom utlänningslagstiftningen ställs det inga krav på att det ska finnas misstankar om konkreta brott. Det gäller även för lagen om särskild utlänningskontroll. Det ställs följaktligen inte heller några särskilda krav på bevisning avseende de omständigheter som gör att en utlänning inte får tillåtelse att vistas i Sverige.

Det förefaller också vara en vanlig missuppfattning att handläggande myndigheter ska visa samma öppenhet gentemot parter och allmänhet som vid handläggning av brottmål. Så är dock inte lagstiftningen utformad. Tvärtom är utgångspunkten att handläggning av utvisningsfrågor är ett förvaltningsrättsligt förfarande, där sekretess gäller både till skydd för de berörda utlänningarna och till skydd för den offentliga verksamheten. De rättssäkerhetskrav som styr förfarandet i brottmål är hörnstenar i den straffrättsliga processen men

hör inte hemma i utlänningslagstiftningen. Där gör sig i stället helt andra intressen gällande, bl.a. intressen av betydelse för Sveriges säkerhet och förhållandet till andra stater.

Ett skäl till sammanblandningen kan vara att de kontrollmetoder som Säkerhetspolisen får använda mot en utlänning som har utvisats, men vars utvisningsbeslut inte kan verkställas, till viss del är samma som de som används vid brottsutredning. Lagstiftningarna har dock helt olika syften. Att samma metoder används beror främst på att de är effektiva medel för övervakning. Det finns emellertid skäl att vid den generella översynen göra det tydligare att det är fråga om kontrollmetoder och att säkerställa att metoderna motsvarar dagens krav på rättssäkerhet.

Handläggningsformerna bör vara desamma i framtiden

Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden skiljer sig i olika avseenden från det som gäller för vanliga utlänningsärenden. Det märks framför allt genom att Migrationsverkets beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen och Migrationsöverdomstolen har båda annorlunda roller i dessa förfaranden, i förhållande till vad de har i andra utlänningsärenden. Säkerhetspolisen utreder och ansöker hos Migrationsverket om att en utlänning ska utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I de säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen har Säkerhetspolisen inte en lika framträdande roll. Migrationsverket, som är expertmyndighet när det gäller frågor om bl.a. uppehållstillstånd, statusförklaring och hinder mot verkställighet, får också en delvis förändrad roll i kvalificerade säkerhetsärenden. Bedömningen av vilka personer som kan utgöra en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet ankommer framför allt på Säkerhetspolisen och regeringen. Migrationsverkets roll blir främst att se till att utlänningen får komma till tals och bemöta påståenden från Säkerhetspolisen, att bedöma förutsättningarna för utvisning och verkställighet och att ta ställning till andra utlänningsrättsliga frågor i utvisningsärendet. Migrationsöverdomstolen är främst ett rådgivande organ till regeringen när det gäller utvisningsfrågan. Domsto-

lens bedömning i fråga om verkställighetshinder är dock bindande för regeringen.

De frågor som förekommer i mål och ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll är generellt sett komplexa och svårutredda. Målen och ärendena blir därigenom i de flesta fall betydligt mer arbetskrävande än vanliga utlänningsärenden. Det finns emellertid inget som pekar på att det nuvarande systemet inte fungerar väl. En utgångspunkt är således att handläggningsformerna i huvudsak bör vara desamma i framtiden.

Något som till och från har kritiserats i den nuvarande lagstiftningen är utlänningsarnas begränsade rätt att få del av information. Det görs ofta en jämförelse med insynen i brottmålsförfarandet. Den jämförelsen är emellertid av de skäl som nyss nämnts inte rättvisande. Den som begärs utvisad enligt lagen om särskild utlänningskontroll är inte anklagad för något brott. De rättssäkerhetsgarantier som gäller i straffrättsliga förfaranden är alltså inte tillämpliga. Det innebär emellertid inte att rättssäkerheten i förfarandet är sämre. Den tillgodoses bl.a. genom bestämmelser om muntlig handläggning och rätt för utlänningen att komma till tals, överklaganderegler och rätt till juridiskt biträde.

Sekretess och särskilda handläggningsregler behövs

Det ligger i sakens natur att Säkerhetspolisens arbete inom kontra-terrorist, kontraspionage och författningsskydd måste präglas av omfattande sekretess för att kunna ge önskat resultat. Insynen i den typen av verksamhet är därför begränsad inte bara i förhållande till allmänheten utan även i förhållande till de berörda utlännarna. Insynen är också begränsad gentemot andra svenska myndigheter. Även internt i Säkerhetspolisen präglas verksamheten av att befattningshavarna inte får kännedom om mer än vad de behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Det är en ständigt pågående process att bedöma vilken information som olika befattningshavare bör få ta del av. Insynen i verksamheten tillgodoses i stället genom både ordinära och extraordinära tillsynsorgan. Till de förstnämnda hör Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Till de senare hör Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

En viktig aspekt i sammanhanget är Säkerhetspolisens internationella samarbete. Terrorismen är inte längre en angelägenhet för enskilda länder. Bekämpningen av den kräver ett nära samarbete med andra länder och utbyte av information om bl.a. personer, företeelser och risker av olika slag. I egenskap av säkerhetstjänst samarbetar Säkerhetspolisen med motsvarande organ i andra länder. Information om terrorism och annan säkerhetshotande verksamhet utbyts mellan dem på daglig basis. En grundläggande förutsättning för det samarbetet är principen om att den som delar med sig av information har en obetingad rätt att bestämma hur mottagaren får använda informationen. Om det inte respekteras kommer det informationsflöde som Säkerhetspolisen är beroende av för att utföra sin uppgift att skydda Sveriges säkerhet och svenska intressen omedelbart att upphöra. Säkerhetspolisen är i likhet med motsvarande myndigheter i andra länder därför beroende av att den information som myndigheten har fått del av genom sina internationella kontakter inte lämnas vidare.

En konsekvens av den stränga sekretessen för uppgifter som Säkerhetspolisen hanterar är att även handläggningen hos Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och regeringen omgärdas av sträng sekretess i nu aktuella mål och ärenden.

Det är mot den bakgrunden man ska se den begränsade insynen i förfarandet enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Frågan diskuterades ingående när den nuvarande lagen tillkom. En av utredningens utgångspunkter är att det inte är möjligt att ändra på den nuvarande ordningen när det gäller insyn, om Sverige ska kunna behålla en effektiv bekämpning av terrorism och annan brottslig verksamhet som allvarligt hotar Sveriges säkerhet.

5.2.3 Förhållandet mellan den nya lagen och utlänningslagen

Utredningens förslag: Den nya lagen ska inom sitt tillämpningsområde gälla i stället för utlänningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Den nya lagen bör gälla i stället för utlänningslagen

Lagen om särskild utlänningskontroll är, som nyss nämnts, en del av den svenska utlänningslagstiftningen. Den är emellertid särskilt inriktad på att skydda det svenska samhället mot utläningar som kan befaras begå eller medverka till terroristbrott eller som annars utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Enligt 1 § lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänningskontroll tillämpas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas alltså i stället för utlänningslagen i de särskilt angivna fallen. I de efterföljande paragraferna anges när andra frågor än utvisning handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll och när lagen inte längre ska tillämpas vid t.ex. ett överklagande.

Fram till den 1 januari 2010 var lagen om särskild utlänningskontroll subsidiär till utlänningslagen. Det innebar att om det fanns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen skulle i första hand den lagen tillämpas. Förhållandet mellan de båda lagarna ändrades när det förtydligades att enbart kvalificerade säkerhetsärenden skulle omfattas av 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2009/10:31 s. 237 och 290). Övriga ärenden med säkerhetsaspekter skulle hanteras enligt utlänningslagen.

Enligt utredningens mening bör den nya lagen – inom sitt tillämpningsområde – på samma sätt som den nuvarande lagen gälla i stället för utlänningslagen. Den ska ses som en särreglering i förhållande till utlänningslagen och bara användas i vissa särskilt utpekade fall. De skäl som motiverade att lagen om särskild utlänningskontroll inte skulle vara subsidiär till utlänningslagen har nämligen alltför bärkraft. Tillämpningsområdet bör framgå genom en uttrycklig bestämmelse i lagen. Utredningen återkommer till det i avsnitt 6.4.

I avsnitt 5.2.7 diskuterar utredningen behovet av att föra över innehållet i bestämmelser som i dag gäller genom en hänvisning till utlänningslagen till den nya lagen. Utredningen förordar där att den nya lagen i betydligt större utsträckning än den nuvarande ska innehålla de bestämmelser som är tillämpliga, i stället för att hänvisa vidare. Genom det blir den nya lagen mer självständig i förhållande till utlänningslagen. Det innebär dock inte att kopplingen mellan de båda lagarna helt ska brytas. Viss terminologi som används i utlänningslagen bör användas även i den nya lagen. I vissa fall bör hänvis-

ning fortfarande göras till detaljregler i utlänningslagen. När frågor som normalt enbart handläggs enligt utlänningslagen ska handläggas tillsammans med frågan om utvisning enligt den nya lagen har givetvis den rättspraxis som över tid har utvecklats enligt utlänningslagen stor betydelse.

Konsekvenserna av att den nya lagen skiljs från utlänningslagen

Som framgått bör alltså den nya lagen i större utsträckning stå på egna ben. Det ska åstadkommas framför allt genom att den nya lagen i mindre utsträckning hänvisar till bestämmelser i utlänningslagen. En konsekvens av det är att bestämmelser i utlänningslagen inte ska tillämpas i mål och ärenden som handläggs enligt den nya lagen om det inte finns en tydlig hänvisning dit. Utan en uttrycklig hänvisning till en specifik bestämmelse i utlänningslagen ska alltså inte den lagen tillämpas. Mål och ärenden ska i stället hanteras utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för handläggning enligt den nya lagen. Att den nya lagen på ett tydligare sätt skiljs från utlänningslagen kan givetvis få till följd att olika regler kommer att tillämpas på utlännningar beroende på vilken lag som är tillämplig i det enskilda fallet. Det är motiverat på grund av att de utlännningar vilkas ärenden handläggs enligt den nya lagen i olika avseenden bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det är inte fallet med utlännningar i allmänhet. Den nya lagen är – i förhållande till utlänningslagen – bättre anpassad för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna hantera ärenden och mål med utlännningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot. Det förhållandet att den nya lagen ska hållas isär från utlänningslagens regler kan bl.a. få till följd att det samtidigt finns flera beslut om utvisning som ska verkställas enligt olika förfaranden. En utlännning kan t.ex. i ett brottmål dömas till utvisning samtidigt som frågan om utvisning enligt den nya lagen handläggs. Det är inte något nytt utan kan inträffa redan i dag. Hur en sådan situation bör lösas får avgöras i det enskilda fallet, utifrån vad som är lämpligast med hänsyn till bl.a. säkerhetsaspekter.

Den nya lagen är alltså en särslagstiftning och ska behandlas som det. Det gör att nya hänvisningar till utlänningslagen inte bör tas in i den nya lagen om det inte först har gjorts en noggrann analys av behovet av hänvisning utifrån de speciella förhållanden som gäller

vid handläggning enligt den nya lagen. Det gäller både nu och i framtiden och inte minst vid genomförandet av EU-direktiv inom utlänningsrätten.

Utredningen återkommer i avsnitt 5.2.7 till vilka hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen som bör tas in i den nya lagen.

5.2.4 Den nya lagens förhållande till EU-rätten

Utredningens bedömning: Det är möjligt att göra undantag från bestämmelser i EU-direktiv om det behövs för att skydda den inre säkerheten. Den nya lagen syftar till att skydda Sverige mot en särskild, begränsad kategori av utlänningar som utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i det svenska samhället. Därför bör, med hänsyn till att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens, den nya lagen kunna utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i EU-direktiv.

Skälen för utredningens bedömning

Nationell säkerhet och EU-rätten

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar.

För närvarande handläggs vid EU-domstolen flera mål som gäller frågan hur åtgärder till skydd för nationell säkerhet förhåller sig till EU-rätten (de förenade målen C-511/18 och C-512/18 och mål C-520/18). De aktuella målen, ett mot Belgien och två mot Frankrike, rör nationella lagstiftningar som ålägger tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster skyldighet att lagra och lämna ut uppgifter om elektronisk kommunikation till brottsbekämpande myndigheter och underrättelsetjänster, inte bara i syfte att kunna utreda grov brottslighet utan även till skydd för nationell säkerhet, försvaret och allmän säkerhet. Ett av målen gäller även skyldigheten att ge tillgång i realtid till sådana uppgifter. Den nationella lagstiftning-

en innehåller olika former av skyddsmekanismer gällande lagringen av och tillgången till uppgifterna. Målen gäller generellt sett frågan var gränserna för EU:s kompetens och EU-rättens tillämpningsområde går. Mer specifikt gäller de frågan om domstolen med hänvisning till artikel 4.2 i EU-fördraget kommer att anse att nationell reglering som syftar till att skydda medlemsstaternas nationella säkerhet faller inom eller utanför EU-rättens område. EU-domstolen har tidigare prövat liknande frågor, som då rört åtgärder med anledning av brottsbekämpning, se t.ex. domarna i det s.k. Tele2-målet (C-203/15 och C-698/15, dom den 21 december 2016) och i målet Ministerio Fiscal (C-207/16, dom den 2 oktober 2016).

Frågan om nationell säkerhet kommer också att behandlas i det ännu inte avgjorda målet C-623/17 Privacy International mot Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs m.fl. I det målet hävdas det att säkerhets- och underrättelseorganens möjligheter att använda mycket stora mängder uppgifter om kommunikation (mängddata) som lämnas ut till dem är nödvändiga för att skydda Förenade kungarikets nationella säkerhet. Det omfattar verksamheter inom kontraterrorism, kontraspionage och ickespridning av kärnvapen. Ett centralt inslag i organens användning av mängddata är att upptäcka okända hot mot nationell säkerhet genom olika tekniker för icke-riktad massinsamling av uppgifter. Fråga har då uppkommit om en anvisning till en tillhandahållare av ett elektroniskt kommunikationsnät från en minister om utlämnande av mängddata till medlemsstatens säkerhets- och underrättelseorgan i syfte att skydda den nationella säkerheten omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

Artikel 72 i EUF-fördraget och genomförandet av EU-direktiv

Åtgärder som rör asyl, invandring och annan politik som avser fri rörlighet för personer beslutas enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 72 i fördraget ska den avdelningen inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Det innebär att medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter som följer av det exklusiva ansvaret för lag och ordning och inre säkerhet inte inskränks av bestämmelser antagna med stöd av

avdelning V i fördraget. Innehållet i artikel 72 fördes i och med Lissabonfördraget oförändrat över från artikel 64.1 i avdelning IV i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Primärrätten, varmed avses fördragstexten och EG-domstolens tolkning av den, gäller före sekundärrätten, varmed avses bestämmelser antagna av EU:s institutioner t.ex. direktiv och förordningar. Artikel 72 i EUF-fördraget kan därmed i vissa fall medföra att bestämmelser i sekundärrätten inte ska tillämpas även om de är gynnande för enskilda.

I flera lagstiftningsärenden på migrationsrättens område har artikel 72 i EUF-fördraget (och den tidigare artikel 64.1 i EG-fördraget) tillämpats så att undantag har gjorts från bestämmelser i ett direktiv med hänsyn till behovet av att upprätthålla lag och ordning eller för att skydda den inre säkerheten.

När asylprocedurdirektivet skulle genomföras i svensk rätt uppkom frågan om artikel 39.1 a i direktivet tillät en ordning där regeringen enligt lagen om särskild utlänningskontroll är den enda instans som kan överpröva beslut av Migrationsverket i fråga om en asylsökande. Artikeln föreskriver att en asylsökande ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ett beslut som fattats om en asylsökande. Det konstaterades i förarbetena att direktivet inte innehåller något uttryckligt undantag för ärenden som har betydelse för nationell säkerhet eller allmän ordning när det gäller rätten att överklaga beslut till domstol. Däremot anges det i skäl 28 att direktivet i enlighet med artikel 64 i EG-fördraget inte påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Regeringen gjorde den bedömningen att medlemsstaterna med stöd av artikel 64 endast kan göra undantag från sådana bestämmelser i sekundärrätten som innebär rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten gentemot enskilda, om det är nödvändigt för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Artikel 64 skulle således enligt regeringens mening inte tolkas så att asylprocedurdirektivet över huvud taget inte var tillämpligt på säkerhetsärenden. Inte heller gav artikeln utrymme att införa något generellt undantag från den enskildes rätt till domstolsprövning för säkerhetsärenden. Med hänsyn till att undantaget från rätten till domstolsprövning i lagen om särskild utlänningskontroll enbart gällde en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten var särskilt kvalificerad ansåg regeringen att förslaget var

förenligt med gemenskapsrätten. Det fanns därför inget som hindrade en ordning där Migrationsverkets beslut i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, som även kunde innefatta frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument, skulle kunna överklagas till regeringen (prop. 2009/10:31 s. 239 f.).

Vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) uppkom frågan om den nyss nämnda ordningen – att Migrationsverkets utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till regeringen – var förenlig med det direktivets krav på tillgång till ett effektivt rättsmedel (artikel 13.1). Regeringen redovisade den bedömning som hade gjorts vid genomförandet av asylprocedurdirektivet. Det konstaterades då att förhållandet mellan artikel 64.1 i EG-fördraget och asylprocedurdirektivet var detsamma som förhållandet mellan artikel 72 i EUF-fördraget och återvändandedirektivet. Regeringen fann inte anledning att göra någon annan bedömning beträffande instansordningen i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll än den som gjorts tidigare (Genomförande av återvändandedirektivet, prop. 2011/12:60, s. 64 f.). I samma lagstiftningsärende behandlades frågan om förutsättningarna för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll behövde ändras med anledning av återvändandedirektivets bestämmelser. Enligt artikel 15.1 i direktivet får verkställighetsförvar användas endast för att förbereda ett återvändande eller för att genomföra ett avlägsnande, särskilt när det finns risk för att en utlänning avviker eller håller sig undan eller förhindrar förberedelser inför återvändandet eller avlägsnandet. Enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning tas i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt den lagen, eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas. Det ska dessutom finnas anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar. Regeringen upprepade att den vid genomförandet av asylprocedurdirektivet hade funnit att dåvarande artikel 64.1 i EG-fördraget innebar att medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter som följer av det exklusiva ansvaret för lag och ordning och inre säkerhet inte inskränks av bestämmelser antagna med stöd av avdelning IV i fördra-

get och att förhållandet inte hade ändrats när bestämmelserna fördes över till artikel 72 i EUF-fördraget. Regeringen fann därför att genomförandet av återvändandedirektivet inte medförde att förvarsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll behövde ändras (prop. 2011/12:60 s. 72).

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet uttalade regeringen att artikel 72 i EUF-fördraget medger att medlemsstaterna gör undantag från bestämmelser i ett direktiv om det behövs för att upprätthålla lag och ordning eller för att skydda den inre säkerheten. Den brottslighet som kan leda till en dom om utvisning på grund av brott är av så allvarligt slag att den får anses omfattas av artikeln. Att en asylsökande som är dömd till utvisning på grund av brott enligt svensk rätt endast har rätt att stanna kvar här i landet under prövningen av asylansökan i första instans, ansågs därför inte oförenligt med artikel 46.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Den artikeln föreskriver att sökanden ska tillåtas att stanna kvar på medlemsstatens territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut. De svenska reglerna om det behövde därför inte ändras (Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet, prop. 2016/17:17, s. 82).

Medlemsstater får besluta om åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet

Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa den inre och yttre säkerheten. Det framgår bl.a. av EG-domstolens dom den 15 maj 1986 i mål 222/84 Marguerite Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary. I domen uttalade domstolen att det inte ur vissa artiklar i EEG-fördraget, som innehöll undantagsföreskrifter för situationer där allmän säkerhet var hotad, gick att dra slutsatsen att fördraget innehåller ett allmänt undantag för alla åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän säkerhet. Om varje gemenskapsrättslig bestämmelse antogs vara förknippad med ett allmänt undantag vid sidan av fördragsbestämmelsernas särskilda villkor, skulle det kunna innebära ett undergrävande av gemenskapsrättens tvingande karaktär och enhetliga tillämpning. I stället skulle, som det fallet gällde, könsdiskriminering som sker med hänvisning till upprätthållandet av allmän säkerhet prövas mot bakgrund av undantagen i Rådets direktiv 76/207/EEG

av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Artikel 2.2 i direktivet skulle tolkas på det sättet att vid bedömningen av om en arbetstagers kön är avgörande för en verksamhet som polisman på grund av det sammanhang där denna verksamhet utförs, får en medlemsstat ta hänsyn till kraven på upprätthållande av allmän säkerhet och i en situation som karaktäriseras av talrika attentat besluta att allmänna polissysslor ska utföras enbart av manliga polismän utrustade med skjutvapen.

I dom den 26 oktober 1999 i mål C-273/97 Angela Maria Sirdar mot The Army Board och Secretary of State for Defence konstaterade EU-domstolen med hänvisning till det tidigare avgörandet att det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa allmän säkerhet med vilket avses både inre och yttre säkerhet. Målet gällde eventuell könsdiskriminering inom försvarsmakten. Beslut som medlemsstaterna fattar i fråga om anställning, yrkesutbildning och arbetsvillkor inom försvarsmakten i syfte att säkerställa stridsdugligheten faller inte generellt utanför gemenskapsrättens tillämpningsområde.

I dom den 11 januari 2000 i mål C-285/98 Tanja Kreil mot Förbundsrepubliken Tyskland uttalade EU-domstolen att även om det ankommer på medlemsstaterna, som ska besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet, att besluta om organisationen av försvarsmakten betyder det inte att sådana beslut helt och hållet måste falla utanför gemenskapsrätten.

Betydelsen för den nya lagens utformning

Som nämnts framgår det av EU-rätten att medlemsstaterna ansvarar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre och yttre säkerheten. Det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa säkerheten. Det framgår också av EU-fördraget att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner. Det gäller särskilt funktioner vilkas syfte är att bl.a. skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Vidare bör det vara möjligt att i nationell rätt göra undantag från sådana bestämmelser i

sekundärrätten som innebär rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten gentemot enskilda, om det är nödvändigt för att upprätthålla skyddet för nationell säkerhet.

Den nya lagen syftar till att skydda Sveriges inre och yttre säkerhet. Det arbete Säkerhetspolisen utför med att avlägsna och kontrollera utlännningar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll görs i syfte att upprätthålla den nationella säkerheten. Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra brott mot Sveriges säkerhet. För det ändamålet är den nu aktuella lagstiftningen av grundläggande betydelse. De åtgärder som vidtas enligt nuvarande lag, och kommer att vidtas enligt den nya lagen, innebär inskränkningar i enskildas rättigheter. Ett exempel på det är att utlänningen tas i förvar. Inskränkningarna görs dock för att säkra utvisningen av en utlännning som utgör ett så 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. Utredningen gör därför bedömningen att det är möjligt att i den nya lagen ta in bestämmelser som innebär avvikelser från gällande EU-direktiv, om det bedöms vara nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. Den nya lagen bör därför kunna vara relativt självständig i förhållande till EU-rätten. Utredningen återkommer till vad det innebär när det bl.a. gäller handläggningen av olika typer av uppehålls- och arbetstillstånd som ska prövas enligt lagen (avsnitt 5.2.7), bestämmelser om förvarstidens längd (avsnitt 8.4.4) och placering av barn som hålls i förvar (avsnitt 8.4.13).

5.2.5 Lagteknisk struktur

Utredningens förslag: Hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser ska som utgångspunkt undvikas i den nya lagen. Motsvarande bestämmelser ska i stället tas in i den. Lagen ska även moderniseras språkligt. Den ska delas in i kapitel för att få en tydlig struktur och bli lätt att tillämpa.

Skälen för utredningens förslag: I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till de bestämmelser i utlänningslagen som gäller i tillämpliga delar vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hänvisningarna har tillkommit genom en rad olika

lagstiftningsärenden, allt eftersom migrationsrätten har förändrats. De är ofta sparsamt kommenterade. I många fall är det därför oklart vad uttrycket ”i tillämpliga delar” innebär, vilket medför tillämpningssvårigheter.

Utlänningslagen är en generell reglering av utlänningars rätt att vistas i Sverige, medan lagen om särskild utlänningskontroll utgår från behovet av att kunna utvisa vissa utlänningar som är presumtiva terrorister eller på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Lagen om särskild utlänningskontroll syftar också till att ge Säkerhetspolisen möjlighet att kontrollera sådana utlänningar som utgör ett allvarligt samhällshot men som av någon anledning inte kan avlägsnas från Sverige. Lagen innehåller därför till stor del bestämmelser som avviker från utlänningslagens. Det finns behov av att i den nya lagen fortsatt ha sådana bestämmelser.

Som ett led i att göra lagstiftningen tydligare bör den nya lagen vara mer självständig från utlänningslagen. Hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser bör undvikas så långt det är möjligt. Bestämmelserna bör i stället samlas i den nya lagen. Det underlättar för tillämparen om regelverket är samlat, eftersom det ger en bättre överblick. Det undanröjer också oklarheter i fråga om vilka delar av en bestämmelse som ska tillämpas. Att införa motsvarande bestämmelser i den nya lagen ger även möjlighet att anpassa regleringen till de särskilda förutsättningar som gäller för den begränsade grupp av utlänningar som lagen är tillämplig på. Hänvisningar till paragrafer i utlänningslagen bör därför användas sparsamt.

Det kan i sammanhanget nämnas att Lagrådet i yttrande över lagrådsremissen Hemlig dataavläsning den 24 oktober 2019 var kritiskt mot en lagteknisk lösning som innebar att det i en särskild lag dels togs in många bestämmelserna som i stora delar var likalydande med bestämmelser i annan lagstiftning, dels gjordes omfattande hänvisningar till flera andra lagar. En sådan lagstiftningsteknik ställer enligt Lagrådet stora krav på tillämparen och ökar riskerna för misslag. Lagrådet var även kritiskt till att det på andra ställen i remissen gjordes många hänvisningar till olika lagar på området, eftersom det komplicerar regelverken. Uttalandet ger stöd åt utredningens uppfattning att det i den nya lagen i så liten utsträckning som möjligt bör hänvisas till regler i utlänningslagen. Det kommer dock inte att vara många bestämmelser i den nya lagen som är likalydande med bestämmelser i utlänningslagen. De bestämmelser som tas in i den

nya lagen behöver som tidigare nämnts anpassas efter de särskilda förutsättningar som gäller vid handläggning enligt den.

I de frågor där det är motiverat med bestämmelser som i sak avviker från utlänningslagens bör de alltså finnas i den nya lagen. Som exempel kan nämnas bestämmelser om vilka tvångsmedel som får användas (se avsnitt 10.5.1 och 10.5.4) och hur tiden i förvar ska bestämmas (se avsnitt 8.4.4). I vissa frågor kan det dock även i fortsättningen finnas skäl att hänvisa till bestämmelser i utlänningslagen. Detaljerade bestämmelser som onödigt skulle tynga den nya lagen är exempel på det. De kan gälla t.ex. handläggningen av frågor som normalt enbart handläggs enligt utlänningslagen, såsom frågor om uppehållstillstånd och statusförklaring. Samma terminologi bör användas i den nya lagen som i utlänningslagen, om det inte är sakligt motiverat med andra uttryckssätt. Det underlättar för de myndigheter som tillämpar reglerna, men också för de utlänningar som är föremål för åtgärder enligt båda regelverken eller som på annat sätt kommer i kontakt med dem.

Även när det saknas anledning att ändra regleringen i sak, kan det finnas skäl att språkligt ändra bestämmelser som förs över från lagen om särskild utlänningskontroll eller utlänningslagen till den nya lagen. Den nya lagen bör nämligen ha en modernare utformning än den nuvarande.

Lagen om särskild utlänningskontroll är omfattande och svår att överblicka. Utredningen föreslår att ett flertal bestämmelser som gäller genom hänvisningar till utlänningslagen i stället tas in i den nya lagen. Den kommer då att bli ännu mer omfattande än den nuvarande lagen. För att den nya lagen ska bli tydlig och överblickbar bör den delas in i kapitel. Vissa paragrafer som förs över från den nuvarande till den nya lagen bör delas upp på flera paragrafer. Det bör göras för att dagens paragrafer ibland behandlar flera olika frågor och för att regleringen ska bli mer långsiktigt hållbar.

5.2.6 Uttryck i lagen

Utredningens förslag: Vissa uttryck som används i den nya lagen ska ha samma betydelse som i utlänningslagen.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 5 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna i 1 kap. 3 b §, 3 a kap. 2 § och 4 kap. 1–2 c §§ utlänningslagen i tillämpliga delar vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I paragraferna definieras vissa uttryck som används i utlänningslagen, t.ex. EES-medborgare, familjemedlem till EES-medborgare, flykting och övrig skyddsbehövande.

Det är olämpligt att i lagstiftningen använda olika definitioner av centrala begrepp i utlänningsrätten. Det är också onödigt att tynga den nya lagen med definitioner som redan finns i utlänningslagen. Det bör därför i den nya lagen föreskrivas att vissa uttryck i lagen har samma innebörd som i utlänningslagen. Sådana uttryck är EES-medborgare och familjemedlem till EES-medborgare. Uttrycken flykting, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande kommer också att finnas i den nya lagen och bör därför definieras genom en hänvisning till utlänningslagen. I författningskommentaren utvecklas närmare vad uttrycken innebär.

5.2.7 Hänvisningar till utlänningslagen

Utredningens förslag: Vissa paragrafer i 4 kap. utlänningslagen om statusförklaring och resedokument och i 5 kap. om uppehållstillstånd ska tillämpas vid handläggning enligt den nya lagen. Det gäller även den föreslagna nya 5 kap. 17 c § utlänningslagen. En hänvisning till 6 kap. 3 § utlänningslagen om arbetstillstånd ska också tas in. En ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska, enligt en ny bestämmelse i utlänningslagen, avslås om utlänningen utvisas enligt den nya lagen. En hänvisning till den bestämmelsen ska tas in i den nya lagen. En ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen ska prövas först efter att frågan om utvisning har avgjorts. Utvisas utlänningen ska ansökan anses vara förfallen.

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att hänvisa till bestämmelser i utlänningslagen om utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Detsamma gäller reglerna om EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) och tillstånd för säsongarbete. Det bör inte heller hänvisas till regler-

na om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete. Hänvisningarna till bestämmelser om utvisning i vissa fall av EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska inte heller tas in i den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Hänvisningarna till utlänningslagen behöver ses över

När lagen om särskild utlänningskontroll infördes hänvisade den till knappt 25 paragrafer i den då gällande utlänningslagen. Med åren har hänvisningarna blivit betydligt fler och omfattar nu drygt 145 paragrafer i utlänningslagen. Som framgått bör den nya lagen innehålla så få sådana hänvisningar som möjligt. Det finns också skäl att överväga om det finns behov av alla hänvisningar i lagen om särskild utlänningskontroll som införts vid genomförandet av vissa EU-direktiv. Sådana hänvisningar har införts fortlöpande utan någon närmare motivering.

I avsnitt 5.2.6 har utredningen behandlat hänvisningarna i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 1 kap. 3 b §, 3 a kap. 2 § och 4 a kap. 1–2 c §§ utlänningslagen. Hänvisningen till 1 kap. 13 § om skyndsamt handläggning behandlas i avsnitt 5.2.8. Andra hänvisningar i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till paragrafer i utlänningslagen kommer att behandlas i samband med sakfrågorna. Det gäller exempelvis hänvisningarna till vissa paragrafer i 9 kap. utlänningslagen, som behandlas i kapitel 10. Hänvisningarna till vissa bestämmelser i 12 kap. utlänningslagen om verkställighet av beslut om utvisning behandlas i kapitel 7. Hänvisningarna till paragrafer i 10 kap. utlänningslagen om förvar och uppsikt behandlas i kapitel 8 och 9. I kapitel 12 tar utredningen ställning till behovet av fortsatta hänvisningar till bestämmelser i 13 och 16–19 kap. utlänningslagen. Av tydlighetsskäl bör det tas in en upplysning bland lagens inledande paragrafer om att det på andra ställen i lagen finns hänvisningar till vissa bestämmelser i utlänningslagen som gäller vid handläggning enligt den nya lagen.

Det återstår då här att ta ställning till om hänvisningarna till några återstående paragrafer i 4 kap. utlänningslagen och till 5–6 c kap. och 8 och 8 a kap. utlänningslagen bör behållas.

Hänvisningarna till allmänna bestämmelser om flyktingar och andra skyddsbehövande bör behållas

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas det till att 4 kap. 1–4 §§ utlänningslagen gäller även vid handläggning av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hänvisningen till bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande togs in i lagen om särskild utlänningskontroll genom en lagändring år 2010. Det gjordes som en följd av att frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring och resedokument skulle kunna prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

I 4 kap. 1–2 c §§ utlänningslagen definieras vem som kan vara flykting eller annan skyddsbehövande och när en utlänning är utesluten från att vara en sådan person. Att dessa definitioner ska gälla även enligt den nya lagen har framgått i avsnitt 5.2.6. I lagen om särskild utlänningskontroll finns det däremot inte någon hänvisning till 4 kap. 5 och 5 a §§ utlänningslagen. Paragraferna anger när en utlänning upphör att vara flykting eller annan skyddsbehövande. Det är något som i utlänningslagen styrs dels av Sveriges konventionsåtaganden, dels av EU-lagstiftning. Eftersom det hittills inte har ansetts finnas något behov av att hänvisa till dessa bestämmelser och det delvis är fråga om förmånligare EU-bestämmelser som inte bör gälla av hänsyn till nationell säkerhet finns det inte något skäl att hänvisa till dem i den nya lagen. Om en sådan fråga i något undantagsfall skulle uppkomma får det bedömas med utgångspunkt i Sveriges konventionsåtaganden om utlänningens status som flykting ska anses ha upphört.

Regler om statusförklaring finns i 4 kap. 3–3 c §. Av paragraferna framgår att en utlänning som, med åberopande av skyddsskäl, har ansökt om uppehållstillstånd ska förklaras vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande om han eller hon omfattas av någon av definitionerna och inte är utesluten från att få sådan status. I vissa fall, som anges i 4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen, kan en utlänning vägras flyktingstatus av skäl som rör allmän ordning och säkerhet och rikets säkerhet. Enligt 4 kap. 3 c § får en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd ansöka om statusförklaring. Frågan om statusförklaring får enligt 4 kap. 3 b § utlänningslagen inte prövas om asylansökan avvisas enligt 5 kap. 1 b § eller 1 c § andra stycket. Det gäller t.ex. om utlänningen har förkla-

rats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande i en annan EU-stat eller kan sändas till ett land där han eller hon inte riskerar att utsättas för förföljelse, dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I 4 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) får utfärdas för den som är flykting eller statslös.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4 att en ansökan om statusförklaring eller resedokument ska kunna handläggas enligt den nya lagen. Sådan handläggning kan bli aktuell antingen tillsammans med en ansökan om utvisning enligt den lagen, eller när en utlänning har utvisats. Reglerna om statusförklaring och resedokument är grundläggande bestämmelser som bör tillämpas likadant oavsett med stöd av vilket regelverk frågan handläggs. Det säkerställs bäst genom en hänvisning till utlänningslagens regler. Trots vad som tidigare sagts om att undvika hänvisningar till utlänningslagen bör hänvisningarna i dessa delar därför föras över till den nya lagen.

Hänvisningarna till allmänna bestämmelser om uppehållstillstånd bör behållas

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till ett stort antal bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen. Där finns bestämmelser om när en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Flyktingar och andra skyddsbehövande har enligt 5 kap. 1 § rätt till uppehållstillstånd. En flykting får vägras sådant tillstånd om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det kan antas att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här. I 5 kap. 1 a § utlänningslagen regleras omprövning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som beviljas statusförklaring och i 1 b § anges när en asylansökan får avvisas. I 5 kap. 1 c § utlänningslagen hänvisas till bestämmelser om överföring enligt Dublinförordningen och i 2 a § finns en särskild regel om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en skyddsbehövande. I 5 kap. 3–6 §§ utlänningslagen behandlas uppehållstillstånd på grund av anknytning, Sveriges internationella åtaganden, arbete m.m. och synnerligen ömmande omständigheter.

I 5 kap. 7–10 och 12–15 d §§ utlänningslagen anges när och på vilket sätt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges. I 5 kap. 16 § anges förutsättningarna för fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Slutligen innebär hänvisningarna till 5 kap. 17–19 §§ utlänningslagen att utlänningslagens bestämmelser om när det finns särskilda skäl mot att bevilja en utlänningsuppehållstillstånd och om när ansökan om uppehållstillstånd ska göras även gäller om ansökan handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Hänvisningarna till 5 kap. utlänningslagen togs i allt väsentligt in i lagen om särskild utlänningskontroll när tillämpningsområdet för den lagen ändrades. Efter ändringen ska även en ansökan från utlänningsuppenhållstillstånd i vissa fall handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det gäller om det finns ett pågående ärende om utvisning enligt lagen eller om utlänningsuppenhållstillståndet redan har utvisats men av någon anledning är kvar i Sverige. I avsnitt 6.4 föreslår utredningen att den ordningen i princip behålls. Det innebär att ansökningar om uppehållstillstånd kommer att prövas även enligt den nya lagen. Därför bör hänvisningarna till de detaljerade reglerna i 5 kap. utlänningslagen som utgångspunkt behållas. Eftersom det skulle tynga den nya lagen i onödan om motsvarande bestämmelser skulle tas in i den, bör dagens hänvisningar i princip oförändrade föras över till den nya lagen. Utredningen återkommer till hänvisningen till 5 kap. 1 c § utlänningslagen om Dublinförordningen och hur frågor som uppkommer med anledning av den under handläggningen enligt den nya lagen bör hanteras i fortsättningen.

I avsnitt 15.4 kommer utredningen att behandla några frågor om uppehållstillstånd i samband med översynen av vissa bestämmelser i utlänningslagen. Förslagen där innebär bl.a. att det införs en ny paragraf i utlänningslagen, 5 kap. 17 c §, som anger när uppehållstillstånd får vägras i vissa anknytningsfall. Motsvarande bör gälla i ärenden som handläggs enligt den nya lagen. Det bör därför finnas en hänvisning i den nya lagen till den paragrafen i utlänningslagen. Någon justering av dagens hänvisning till 5 kap. 17–19 §§ utlänningslagen är dock inte nödvändig, eftersom den även kommer att innefatta den nya paragrafen.

Särskilt om förhållandet till Dublinförordningen

Som nyss nämnts finns det i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll en hänvisning till 5 kap. 1 c § utlänningslagen. Den paragrafen hänvisar till att det i Dublinförordningen finns bestämmelser om överföring av asylsökande som tillämpas gentemot andra EU-stater samt mot Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein. Om det beslutas om överföring enligt Dublinförordningen ska enligt 5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen asylansökan avvisas. Dublinförordningen reglerar vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva en asylansökan som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. Om det visar sig att en annan medlemsstat har ansvaret för en asylsökande kan utlänningen komma att överföras dit. Ett förfarande enligt Dublinförordningen kan inte hanteras inom ramen för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Frågan om överföring kan följaktligen inte prövas enligt den lagen. Om en utlänning ansöker om asyl under handläggningen av ett sådant utvisningsärende och det kan vara möjligt att överföra honom eller henne till ett annat land för att få asylansökan prövad där, får den frågan hanteras i särskild ordning. Säkerhetspolisen får då välja om den vill driva utvisningsfrågan vidare eller låta Dublinförfarandet få företräde. Det får avgöras i det enskilda fallet hur situationen bör lösas. Det är olämpligt att i den nya lagen ta in en hänvisning till en bestämmelse i utlänningslagen som upplyser om att det finns bestämmelser i annat regelverk. Därför bör i stället motsvarande upplysning tas in i den nya lagen.

Hänvisningen till när arbetstillstånd får ges bör behållas

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till att bestämmelserna i 6 kap. 3 § utlänningslagen om arbetstillstånd ska tillämpas även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar mot det. För vissa arbetstagare får permanent uppehållstillstånd ges i fall som framgår av 5 kap. 5 § utlänningslagen. Det avser bl.a. utläningar som under en längre tid har haft uppehållstillstånd för arbete eller för studier som avser utbildning på forskarnivå. I förarbetena till 6 kap. 3 § utlänningslagen pekas det på att det finns

flera former av tidsbegränsade uppehållstillstånd där något arbetstillstånd inte brukar beviljas och inte heller i framtiden ska meddelas. Som exempel på sådana situationer nämns att uppehållstillstånd har beviljats för tillfälligt besök hos släktingar eller beviljats för studier eller på grund av sjukdom (Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, prop. 2004/05:170, s. 212). Det är således inte självklart att en utlänning som har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också bör meddelas arbetstillstånd.

Hänvisningen till 6 kap. 3 § utlänningslagen togs in i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll år 2015. Det hade då uppmärksammats att det var tveksamt om Migrationsverket hade möjlighet att bevilja arbetstillstånd för en person som utvisats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll, men som ändå av något skäl fått stanna i Sverige. Eftersom även sådana utläningar måste ha möjlighet att försörja sig och eventuella anhöriga, gjordes ett tillägg i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll så att även reglerna om arbetstillstånd i 6 kap. 3 § utlänningslagen blev tillämpliga (En ny organisation för polisen, prop. 2013/14:110, s. 427). Det beror på omständigheterna om arbetstillstånd bör beviljas. Därför ska det göras en prövning i det enskilda fallet. I förarbetena framhöll regeringen att det – med tanke på de särskilda omständigheter som ligger till grund för att en utlänning omfattas av tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll – är lämpligt att Migrationsverket hämtar in synpunkter från Säkerhetspolisen innan utläningen beviljas ett arbetstillstånd (prop. 2013/14:110 s. 589 f.).

I avsnitt 7.3.4 föreslås att möjligheterna att bevilja en utlänning som har utvisats enligt den nya lagen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd begränsas kraftigt. Det kommer därför att bli alltmer sällan som en sådan utlänning har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Skulle så vara fallet bör det även i fortsättningen vara möjligt för utläningen att arbeta och försörja sig. I motsats till utredningens generella utgångspunkt – att hänvisningar bör undvikas i den nya lagen – bör hänvisningen till 6 kap. 3 § utlänningslagen därför behållas. Skälet till det är främst att regleringen bör vara densamma som vid handläggning enligt utlänningslagen. Eftersom skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet kan tala mot att arbetstillstånd ges, torde det inte bli särskilt vanligt att utläningar som har utvisats på grund av att de kan antas komma att begå terrorismrelaterade

brott eller annars utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet beviljas arbetstillstånd.

Utredningen återkommer i avsnitt 15.5 till en fråga om arbetstillstånd för utlännningar som hanteras inom ramen för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Hänvisningarna till regler om specifika former av uppehålls- och arbetstillstånd bör inte föras över till den nya lagen

Hänvisningarna i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till paragrafer i 6 a kap. utlänningslagen infördes år 2013 vid genomförandet av rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, kallat blåkortsdirektivet. Genom ändringen i 5 § blev bestämmelser om EU-blåkort i utlänningslagen tillämpliga även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ändringen gjordes till följd av att frågor om uppehållstillstånd sedan den 1 januari 2010 även kan prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll (Genomförande av blåkortsdirektivet, prop. 2012/13:148, s. 144). EU-blåkort är ett uppehålls- och arbetstillstånd för en tredjelandsmedborgare som inte är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz och som har erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige. Tillståndet kan gälla i högst två år, med möjlighet till förlängning upp till maximalt fyra år. En utlänning som vill ha ett EU-blåkort ska ha ansökt om och beviljats det före inresan till Sverige. Därefter får ansökan inte bifallas. I vissa fall kan dock ansökan beviljas efter inresan. Det gäller bl.a. om ansökan avser förlängning av tillståndstiden eller om utlännen redan har ett EU-blåkort och ansöker om ett nytt.

När Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet) genomfördes togs det i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll in en hänvisning till flertalet paragrafer i 6 b kap. utlänningslagen. Det kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om förutsättningarna för tillstånd till företagsintern förflyttning av anställda i företag som är etablerade utanför EES-staterna och Schweiz. Hänvisningen till 6 b kap. utlänningslagen innebär att de uppräknade paragraferna ska tillämpas vid handläggning enligt lagen om särskild

utlänningskontroll. Den infördes för att det aktuella tillståndet är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd och att frågan om sådana tillstånd kan utgöra kvalificerade säkerhetsärenden (Upphålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet, prop. 2017/18:34, s. 50). En utlänningsansökan som vill ha ett ICT-tillstånd ska ha ansökt om och beviljats det före inresan i EU. En ansökan får inte bifallas efter inresan, om inte ansökan avser förlängning av ett ICT-tillstånd. Ett sådant tillstånd får inte gälla för längre tid än den tid som uppdraget varar och får inte överstiga tre år för chefer och specialister och ett år för praktikanter.

Genom hänvisningar i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller också flertalet av paragraferna i 6 c kap. utlänningslagen vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hänvisningarna infördes när Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, kallat säsonganställningsdirektivet, genomfördes. Hänvisningen motiverades med att ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kunde utgöra kvalificerade säkerhetsärenden. Därför borde det i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till de nya bestämmelserna (Genomförande av säsonganställningsdirektivet, prop. 2017/18:108, s. 48). Utlänningen, som inte får vara bosatt inom EU eller vara medborgare i ett EES-land eller Schweiz, ska ha ansökt om och beviljats tillstånd för säsongarbete före inresan till EU. Därefter får ansökan inte bifallas. Undantag görs dock för ansökningar som avser förlängning av tillstånd och om utlänningen har haft ett tillstånd för säsongarbete och ansöker om ett nytt. Ett tillstånd för säsongarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningspasset gäller. Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd får inte överstiga sex månader under en tolv månadersperiod.

Samtliga nu aktuella former av uppehålls- och arbetstillstånd är sådana tidsbegränsade tillstånd där en utlänningsansökan normalt ska ansöka om tillståndet och få det beviljat innan han eller hon anländer till Sverige (eller i vissa fall före inresan till EU). Frågan om utvisning av en utlänningsansökan enligt den nya lagen aktualiseras först när han eller hon befinner sig i Sverige. Det kan därmed som regel inte bli aktuellt att en ansökan om ett EU-blåkort, ICT-tillstånd eller tillstånd för säsongarbete handläggs tillsammans med en ansökan om utvisning

enligt den nya lagen. Därför finns det skäl att ifrågasätta behovet av hänvisningar till 6 a–c kap. utlänningslagen. Det skulle dock i undantagsfall kunna uppstå en situation där en ansökan om utvisning av en utlänning behandlas och utlänningen, som då befinner sig i Sverige, samtidigt ansöker om t.ex. förlängning av ett tillstånd av något av de nu aktuella slagen som han eller hon har sedan tidigare. För dessa situationer skulle möjligen en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser behövas. Reglerna om EU-blåkort, ICT-tillstånd eller tillstånd för säsongarbete bygger dock på EU-direktiv. Utredningen har i avsnitt 5.2.4 gjort bedömningen att det är möjligt att frånga bestämmelser i EU-direktiv om det behövs till skydd för nationell säkerhet. För den begränsade grupp av utlänningar som omfattas av den nya lagen bör det, med hänsyn till det allvarliga samhällshot som de kan utgöra, inte vara möjligt att stanna kvar i Sverige även om utlänningen tidigare fått tillstånd till det enligt de särskilda reglerna om högkvalificerad anställning, företagsintern förflyttning eller säsongarbete. Hänvisningarna till 6 a–c kap. utlänningslagen bör därför inte föras över till den nya lagen. Det ligger i linje med utredningens generella utgångspunkt för översynen av lagen om särskild utlänningskontroll – att hänvisningar till utlänningslagen ska undvikas så långt det är möjligt – vilket behandlats i avsnitt 5.2.3.

Utgångspunkten bör alltså vara att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 6 a–c kap. utlänningslagen inte ska kunna prövas med stöd av den nya lagen. Det torde inte heller bli särskilt vanligt att en sådan fråga uppkommer i samband med handläggningen av en fråga om utvisning enligt den nya lagen. Det kan dock inte uteslutas att en utlänning under handläggningen av en ansökan från Säkerhetspolisen om att utlänningen ska utvisas, ansöker om förlängning av ett tidigare beviljat tillstånd om t.ex. säsongarbete. Utlänningen kan också ha gjort en sådan ansökan när Säkerhetspolisen ansöker om att han eller hon ska utvisas. En ansökan om förlängning, och i vissa fall ny ansökan om utlänningen redan har ett liknande tillstånd, kan göras när utlänningen befinner sig i Sverige. Utlänningen har då enligt utlänningslagen rätt att vistas i Sverige under handläggningen av förlängningsansökan. I vissa fall har utlänningen även en uttrycklig rätt att fortsätta att arbeta under prövningen av en sådan ansökan (jfr t.ex. 6 b kap. 7 § andra stycket utlänningslagen).

För att tydliggöra hur en ansökan av nu aktuellt slag ska hanteras under handläggningen av ett ärende om utvisning, bör det tas in en

uttrycklig regel om det i den nya lagen. Eftersom det är i rena undantagsfall som fråga om uppehållstillstånd enligt 6 a–c kap. utlänningslagen kan uppkomma i anslutning till en fråga om utvisning enligt den nya lagen är det motiverat med en särskild ordning. Enligt den bör prövningen av en sådan ansökan alltid avvakta till dess att utvisningsfrågan slutligen har avgjorts. Om utlännningen genom ett beslut som får laga kraft, eller som kan verkställas ändå på grund av nöjdförklaring, utvisas enligt den nya lagen bör ansökan om förlängning eller förnyelse av något av de specifika uppehållstillstånden förfalla. Om beslutet i utvisningsfrågan innebär att utlännningen inte ska utvisas bör förlängningsansökan i stället prövas enligt utlänningslagen. Regeringen bör i sådana fall vara skyldig att överlämna ärendet till Migrationsverket för prövning av ansökan. Genom den lösningen kommer utvisningsärendena inte att tyngas i onödan av frågeställningar som har liten beröring med frågan om utvisning.

Hänvisningarna till särskilda regler om uppehållstillstånd för forskning m.m. bör inte föras över till den nya lagen

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2020 hänvisas i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till nya 5 b kap. 1–20 §§ utlänningslagen. Där regleras bl.a. förutsättningarna för en tredjelandsmedborgare att beviljas uppehållstillstånd i Sverige för forskning och studier inom högre utbildning. Paragraferna innehåller också regler om uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta näringsverksamhet i Sverige efter slutförd forskning eller slutförda studier. Det finns även bestämmelser om uppehållstillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning, volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst och au pair-arbete. Regleringen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete (student- och forskardirektivet).

Upphållstillstånd med stöd av student- och forskardirektivet ska inte beviljas en utlänningsperson som är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz eller är familjemedlem till en sådan medborgare, eller som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller har ansökt om ett sådant tillstånd och ansökan ännu

inte har avgjorts slutligt. En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat eller som har meddelats ett avvísings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft men som inte kan verkställas eller har beviljats ett EU-blåkort eller ett ICT-tillstånd omfattas inte heller av student- och forskardirektivet. Även andra personkategorier undantas.

Ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier inom högre utbildning ska normalt beviljas för minst ett år eller den kortare tid som forskningen eller studierna ska pågå. Ett uppehållstillstånd för praktik ska gälla i 18 månader eller den kortare tid som praktiken ska pågå. Ett uppehållstillstånd för volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst eller för au pair-arbete ska gälla i ett år eller den kortare tid som arbetet ska pågå. Upphållstillstånd för en tid av ett år ska också beviljas en utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning och avser att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige. Tillståndstiden för uppehållstillstånd för forskning eller för studier inom högre utbildning får – efter ansökan – förlängas. Någon sådan möjlighet finns inte för de andra uppehållstillstånden.

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning, volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst eller au pair-arbete ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats tillståndet före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan. Det gäller dock inte om utlänningen ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning. Det finns även andra undantag från den huvudregeln.

Hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till paragraferna i 5 b kap. utlänningslagen motiverades med att ärenden av nu aktuellt slag också kan bedömas utgöra kvalificerade säkerhetsärenden (Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning, prop. 2019/20:9, s. 57).

Samma resonemang gör sig gällande här som beträffande hänvisningarna till reglerna om bl.a. EU-blåkort och ICT-tillstånd. Något fler fall skulle dock kunna aktualiseras i samband med handläggningen av en ansökan om utvisning enligt den nya lagen, på grund av de vidare möjligheterna i 5 b kap. att ansöka om tillstånd eller förlängning av ett sådant tillstånd under vistelsen i Sverige. Regleringen bygger på ett EU-direktiv som ska underlätta tredjelandsmedborga-

res möjligheter att resa in och vistas i ett EU-land. Utredningen har i avsnitt 5.2.4 gjort bedömningen att det – med hänsyn till att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens – är möjligt att frångå bestämmelser i EU-direktiv för den begränsade grupp av utlänningar som kommer att omfattas av den nya lagen. Det gäller även de nu aktuella bestämmelserna i student- och forskardirektivet. Frågor som rör uppehållstillstånd enligt student- och forskardirektivet bör som utgångspunkt inte hanteras med stöd av den nya lagen. Sådana utlänningar som har bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetsshot ska inte ges större möjligheter än andra utlänningar att få stanna kvar i Sverige, även om de tidigare haft uppehållstillstånd för t.ex. forskning eller studier inom högre utbildning.

På samma sätt som när det gäller andra kombinerade arbets- och uppehållstillstånd kan emellertid den situationen uppkomma att en utlänning ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd för t.ex. forskning i samband med att frågan om utvisning enligt den nya lagen handläggs. Det som har föreslagits beträffande handläggning av förlängningsansökningar av andra specifika uppehållstillstånd bör därför gälla även i de fall där en utlänning ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning. Det bör också gälla om utlänningen av annat skäl, efter inresa till Sverige, kan beviljas uppehållstillstånd enligt 5 b kap. utlänningslagen. Den särskilda ordningen bör tillämpas om ansökan görs när det finns ett pågående ärende om utvisning enligt den nya lagen eller om utlänningen redan gjort ansökan när Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas enligt den nya lagen. Handläggningen av en sådan ansökan bör vila i avvaktan på beslut i utvisningsfrågan. Om det slutligen avgörs att utlänningen ska utvisas bör även i dessa fall ansökan om uppehållstillstånd anses förfallen. Om yrkandet om utvisning avslås, bör ansökan i stället prövas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen. Är det regeringen som slutligen avgör utvisningsfrågan bör den därför vara skyldig att överlämna ansökan till Migrationsverket för prövning.

Eftersom en ansökan enligt 5 b kap. utlänningslagen inte kommer att hanteras inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen behövs det inte någon hänvisning till paragraferna i det kapitlet.

Hänvisningarna till särskilda bestämmelser om ställning som varaktigt bosatt bör inte föras över till den nya lagen

Genom hänvisningar i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller 5 a kap. 1–4 och 6 §§ utlänningslagen i tillämpliga delar även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 5 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Hur vistelsetiden ska beräknas anges i andra- fjärde styckena. Enligt 5 a kap. 1 a § utlänningslagen kan en utlänning i vissa fall beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige även när utlänningen har vistats på en annan EU-stats territorium. Det ställs i 5 a kap. 2 § utlänningslagen krav på att utlänningen ska kunna försörja sig och sin familj. Om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet är det enligt 5 a kap. 3 § utlänningslagen hinder mot att ansökan beviljas. Enligt 5 a kap. 4 § utlänningslagen får en medborgare i en annan EU-stat inte beviljas ställning som varaktigt bosatt. Övriga skyddsbehövande ska inte heller beviljas ställning som varaktigt bosatt. Detsamma gäller den utlänning vars vistelse i Sverige inte är av varaktig karaktär. Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt på grund av för lång vistelse utanför Sverige respektive utanför EU kan i vissa fall, som regleras i 5 a kap. 6 § utlänningslagen, återfå den ställningen.

Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 kap. 2 b § utlänningslagen ges permanent uppehållstillstånd. Enligt 5 kap. 2 c § kan utlänningen under vissa förutsättningar få tillbaka uppehållstillståndet om han eller hon har förlorat det på grund av vistelse utanför Sverige. I 5 kap. 2 d § finns bestämmelser om uppehållstillstånd i vissa fall för familjemedlemmar till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Bestämmelserna i 5 kap. 2 b–d §§ utlänningslagen tillämpas också vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, genom en hänvisning i 5 § den lagen.

Regleringen i 5 a kap. utlänningslagen tillkom år 2006 när rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning genomfördes. Hänvisningen till det kapitlet togs dock in i lagen om särskild utlänningskontroll först vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv

2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd. För att alla frågor som är aktuella ska kunna handläggas gemensamt enligt lagen om särskild utlänningskontroll skulle även ansökningar om ställning som varaktigt bosatt kunna prövas enligt den lagen. Det gällde även frågor om uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt (Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, prop. 2013/14:83, s. 48). Eftersom en person som har ställning som varaktigt bosatt enligt direktivet åtnjuter ett särskilt skydd mot utvisning, togs det också i lagen om särskild utlänningskontroll in en hänvisning till 8 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Där anges vissa hänsyn som ska tas till utlänningsansknytning till det svenska samhället, om fråga uppkommer om att utvisa en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. När en domstol överväger om en sådan utlänning ska utvisas på grund av brott, ska hänsyn tas till hans eller hennes anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta utlänningslevnadsomständigheter och hur länge han och hon har vistats här i landet. Det ska också särskilt beaktas om utläningen har barn i Sverige. Om så är fallet ska hänsyn tas till barnets behov av kontakt med utläningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utläningen utvisas. Slutligen ska utlänningsens övriga familjeförhållanden beaktas.

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 gjort bedömningen att det är möjligt att göra undantag från bestämmelser i EU-direktiv om det behövs för att skydda den nationella säkerheten. Den nya lagen syftar till att skydda Sverige mot en särskild, begränsad kategori av utläningar som utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i samhället. Den bör därför, enligt utredningens mening, kunna utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i olika EU-direktiv. Regleringen om utläningars ställning som varaktigt bosatta bygger på EU-direktiv. Regleringen syftar till att ge vissa tredjelandsmedborgare ett starkare skydd. Utredningen anser att det finns skäl att göra undantag från den regleringen för den begränsade grupp av utläningar som kan komma att utvisas på grund av risken för terrorismrelaterad brottslighet eller för att de annars kan utgöra ett allvarligt

hot mot Sveriges säkerhet. Eftersom nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens finns det inget som hindrar det.

Den som får ställning som varaktigt bosatt får genom det en förmånligare behandling än andra utlänningar. En utlänning som utvisas med stöd av den nya lagen har bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot i Sverige. En sådan utlänning bör inte kunna beviljas de förmåner det innebär att ha ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Om en utlänning ansöker om ställning som varaktigt bosatt när Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt den nya lagen ska, som behandlas i avsnitt 6.4, ansökningarna handläggas tillsammans enligt den nya lagen. Leder prövningen till att utlänningen ska utvisas bör ansökan om ställning som varaktigt bosatt avslås. Om utlänningen inte utvisas, bör regeringen överlämna till Migrationsverket att – enligt utlänningslagen – avgöra om utlänningen ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Har utlänningen redan utvisats enligt den nya lagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, när han eller hon ansöker om ställning som varaktigt bosatt ska även den ansökan handläggas enligt den nya lagen (se avsnitt 6.4). Också i dessa fall bör ansökan om ställning som varaktigt bosatt avslås med hänvisning till utvisningsbeslutet. Eftersom det inte bör bli aktuellt att bevilja en utlänning som utvisas med stöd av den nya lagen ställning som varaktigt bosatt, utan endast att avslå en sådan ansökan i samband med att utvisningsfrågan avgörs, finns det inget behov av att i den nya lagen hänvisa till bestämmelserna i utlänningslagen om ställning som varaktigt bosatt. Däremot bör det införas en uttrycklig regel om att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås om utlänningen utvisas eller har utvisats enligt den nya lagen. Bestämmelsen bör placeras i anslutning till bestämmelsen i utlänningslagen om att en person som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet inte får beviljas ställning som varaktigt bosatt. Den befintliga bestämmelsen täcker nämligen inte alla situationer som kan leda till utvisning enligt den nya lagen. Det är t.ex. inte givet att en person som utvisas på den grunden att han eller hon utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet också utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

I den nya lagen bör det tas in en hänvisning till att utlänningslagens bestämmelse om avslag på ansökan om ställning som varaktigt bosatt på grund av utvisning enligt den nya lagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, även tillämpas vid handläggning enligt den nya

lagen. Då kan Migrationsverket när verket beslutar att en utlänning ska utvisas enligt den nya lagen samtidigt avslå en ansökan om ställning som varaktigt bosatt med direkt hänvisning till utvisningen.

Dagens hänvisningar till paragrafer i 5 a kap. och till 8 a kap. 2 § utlänningslagen bör därmed inte föras över till den nya lagen. Detsamma gäller hänvisningarna till regler om uppehållstillstånd för utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta och deras familjemedlemmar i 5 kap. 2 b–d §§ utlänningslagen. Eftersom uttrycket ställning som varaktigt bosatt i Sverige inte kommer att användas i några materiella bestämmelser i den nya lagen finns det inte heller något behov av att definiera det. Sådana omständigheter som enligt utlänningslagen ska beaktas vid utvisning på grund av brott av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan däremot i vissa fall aktualiseras vid bedömningen av om det finns någon annan särskild anledning än hinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen mot att ett utvisningsbeslut verkställs. Den frågan kommer att behandlas i avsnitt 7.3.3.

Hänvisningarna till vissa bestämmelser om utvisning av EES-medborgare bör inte föras över till den nya lagen

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till att 8 kap. 12 och 13 §§ utlänningslagen, som reglerar utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar, gäller även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Detsamma gäller 8 kap. 14 § utlänningslagen om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn.

Enligt 8 kap. 12 § utlänningslagen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare utvisas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet endast om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare domar i brottmål får inte i sig utgöra skäl för utvisning och det får inte heller vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Av 8 kap. 13 § framgår att vissa personliga förhållanden ska beaktas när fråga uppkommer om att med hänsyn till allmän ordning och säkerhet utvisa en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare. Det som räk-

nas upp i paragrafen är utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integrering i Sverige. För EES-medborgare som har vistats i Sverige de tio närmast föregående åren eller som är barn gäller enligt 8 kap. 14 § utlänningslagen att de får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. En EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare som har permanent uppehållsrätt får utvisas endast om det finns synnerliga skäl.

Vid genomförandet av rörlighetsdirektivet (rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning [EEG] nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG) ändrades även 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Vissa bestämmelser i utlänningslagen som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska tillämpas även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn har ett starkare skydd mot utvisning enligt artikel 28 i rörlighetsdirektivet. Det skyddet gäller även vid utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Av artikel 28 framgår att hänsyn ska tas bl.a. till den berörda personens anknytning till den mottagande medlemsstaten innan det fattas ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Även de nu aktuella bestämmelserna i utlänningslagen bygger alltså på ett EU-direktiv, nämligen rörlighetsdirektivet. När det direktivet skulle genomföras i svensk rätt väckte Migrationsverket och Säkerhetspolisen frågan om EU har befogenhet att i direktivform reglera frågor som avser medlemsstaternas inre säkerhet. Säkerhetspolisen ansåg att det, med hänvisning till medlemsstaternas ansvar för nationell säkerhet, borde vara möjligt att göra undantag också från rörlighetsdirektivet. Regeringen konstaterade att även om det ankommer på medlemsstaterna att reglera frågor som rör upprätthållande av inre säkerhet ska medlemsstaterna beakta gemenskapsrätten vid utövandet av dessa befogenheter. Med hänsyn till den särskilda ställning unionsmedborgare har, och i viss mån EES-medborgare och deras familjemedlemmar, ansåg regeringen att det

inte var förenligt med rörlighetsdirektivet att undanta EES-medborgare och deras familjemedlemmar från rättigheter i direktivet. I det fallet gällde det rätten till domstolsprövning (prop. 2009/10:31 s. 240 f.). Eftersom EES-medborgare och deras familjemedlemmar har en särställning jämfört med andra utländska medborgare var det enligt regeringen rimligt att EES-medborgarna och deras familjemedlemmar också gavs rättigheter som inte tillkommer andra utlänningar (prop. 2009/10:31 s. 242).

Enligt utredningens mening bör den avgränsade grupp av utlänningar som omfattas av den nya lagen – och alltså bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot – inte åtnjuta något förstärkt skydd mot att utvisas. Det bör gälla även om utlänningen är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare. Till EES-medborgare hör också medborgare i Norge och Island. Övriga nordiska medborgare har sedan länge haft en privilegierad ställning enligt utlänningsrätten. Det skulle kunna tala för att inte helt ta bort särregler som gäller för dem. I sådana fall är det också rimligt att även övriga EES-medborgare får behålla vissa mer förmånliga regler, även om de har sin bakgrund i EU-direktiv. Vissa särregler innebär viktiga rättssäkerhetsgarantier för enskilda. Sådana garantier i det aktuella regelverket som EES-medborgare och deras familjemedlemmar har haft under en relativt lång tid kan det finnas anledning att behålla. Dit hör emellertid inte de mer förmånliga reglerna vid utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Skälen för att utlänningen utvisas enligt den nya lagen väger enligt utredningens mening i dessa fall betydligt tyngre än att utlänningen kan ha viss anknytning till Sverige. Även om EES-medborgare och deras familjemedlemmar i tidigare lagstiftningsärenden har ansetts ha sådan särställning att de bör få en förmånligare behandling än andra utländska medborgare, gör alltså utredningen när det gäller utlänningar som är presumtiva terrorister eller som på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i landet en annan bedömning. Inntresset av att upprätthålla den nationella säkerheten i Sverige bör – särskilt mot bakgrund av det växande hotet från terrorism – ges företräde framför ett förstärkt skydd mot utvisning för den begränsade grupp av utlänningar som det här är fråga om. Hänvisningarna i lagen om särskild utlänningskontroll till 8 kap. 12–14 §§ utlänningslagen bör därför inte föras över till den nya lagen.

Utredningen återkommer i avsnitt 7.3.4 till om hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 12 kap. 13 a § utlänningslagen om hinder i vissa fall mot verkställighet av beslut om utvisning av en EES-medborgare eller dennes familjemedlem bör behållas. Den särskilda tidsgränsen för när ett utvisningsbeslut som avser en EES-medborgare eller dennes familjemedlem får verkställas kommer att behandlas i avsnitt 7.3.6. I avsnitt 7.4.2 tar utredningen ställning till om möjligheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att få återreseförbudet upphävt bör kvarstå. Slutligen kommer den särskilda rätt till rättsprövning som tillkommer EES-medborgare och deras familjemedlemmar att behandlas i avsnitt 13.2.1. Gemensamt för de bestämmelserna är att de har sin grund i EU-direktiv.

5.2.8 Skyndsam handläggning

Utredningens förslag: Mål och ärenden enligt den nya lagen ska alltid handläggas skyndsamt.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Säkerhetsärenden ska enligt 1 kap. 13 § utlänningslagen handläggas skyndsamt. Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska mål om avvisning och utvisning och om förvar handläggas skyndsamt av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Det åligger alltså Migrationsverket och domstolarna att se till att dessa ärenden handläggs med den skyndsamhet som krävs. Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller 1 kap. 13 § utlänningslagen som föreskriver skyndsam handläggning även i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Däremot finns det ingen hänvisning till bestämmelsen om skyndsam handläggning i Migrationsöverdomstolen. Av 3 § lagen om särskild utlänningskontroll framgår att Migrationsverket skyndsamt ska lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen när ett beslut om utvisning överklagas. Samma ordning gäller vid överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd och i fråga om anmälningsplikt och att andra

tvångsmedel får användas mot utlänningen. Ordningen med att Migrationsverket överlämnar handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen, som därefter lämnar över handlingarna till regeringen, motiverades med att ärenden med säkerhetsaspekter ofta är mycket brådskande. Det skulle därför kunna medföra en alltför lång tidsutdräkt om regeringen efter att den hade fått ett överklagat ärende till sig var skyldig att hämta in ett yttrande från en domstol (prop. 2004/05:170 s. 248). Även när Säkerhetspolisen har fattat ett interimistiskt beslut om förvar eller uppsikt krävs det enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll skyndsamhet vid den fortsatta hanteringen av ärendet.

Det bör införas ett allmänt skyndsambetskrav

Mål och ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll är, som nämnts, ofta mycket brådskande. Åtgärder behöver vidtas snabbt för att förhindra att utlänningen begår ett allvarligt terrorismrelaterat brott eller något annat brott som innebär ett angrepp på säkerheten i Sverige och som kan medföra svåra skador på det svenska samhället. Det är därför viktigt att sådana mål och ärenden inte blir liggande hos någon av de myndigheter eller andra organ som handlägger dem. Eftersom säkerhetsaspekterna i mål och ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll normalt är framträdande, är det rimligt att ställa ett generellt krav på att de ska handläggas skyndsamt. Skyndsambetskravet bör gälla oavsett om det är Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller allmän domstol som handlägger ett mål eller ärende enligt lagen. Hänvisningen till 1 kap. 13 § utlänningslagen bör därför ersättas med en generell bestämmelse i den nya lagen om att mål och ärenden enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Någon särskild regel om att Migrationsöverdomstolen ska handlägga sådana ärenden med skyndsamhet, som motsvarar 16 kap. 4 § utlänningslagen, behövs då inte. Däremot bör kraven på särskilt snabb handläggning när det fattats interimistiska beslut om förvar eller uppsikt behållas. Kraven där är nämligen något annorlunda utformade (se avsnitt 8.4.3 och 9.2.5). Utredningen föreslår i avsnitt 7.2.2 att Polismyndigheten och Migrationsverket ska vara skyldiga att skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om det uppstår

behov av att utvisa en utlänning med stöd av den nya lagen. Det skyndsamhetskravet bör uttryckligen framgå av bestämmelsen, eftersom någon handläggning enligt lagen då ännu inte har inletts.

Eftersom det allmänna skyndsamhetskravet är centralt för all hantering av frågor som omfattas av den nya lagen, bör bestämmelsen tas in i lagens inledande kapitel. Paragrafen bör placeras bland andra bestämmelser som gäller generellt vid tillämpningen av lagen.

5.2.9 En generell proportionalitetsbestämmelse

Utredningens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelser om förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder får en åtgärd vidtas endast om skälen för den uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Proportionalitetsprincipen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Den innebär bl.a. att en myndighet ska avstå från att meddela ett betungande beslut, för vilket det i och för sig finns författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses genom åtgärden. I förvaltningslagen föreskrivs att myndigheterna i all sin verksamhet ska beakta proportionalitetsprincipen. Enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Förvaltningslagen är dock inte tillämplig i brottsbekämpande verksamhet hos bl.a. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Den gäller inte heller om det finns avvikande bestämmelser i annan författning.

Enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje

enskilt fall. Paragrafen ger främst uttryck för den s.k. behovsprincipen som innebär att en tvångsåtgärd inte bör vidtas, om den inte är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Om målet kan uppnås med flera olika medel ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes frihet. Proportionalitetsprincipen ger jämfört med behovsprincipen tydligare uttryck för att en bedömning av exempelvis en tvångsmedelsfråga ska göras med beaktande av olika motstående intressen. Det allmännas skäl för t.ex. ett frihetsberövande ska ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett utvisningsbeslut, kan tillämpningen av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänningsfriges efter en viss tid i förvar. Om ingreppet i hans eller hennes frihet inte längre bedöms stå i rimlig proportion till det allmännas intresse av att kunna verkställa utvisningsbeslutet bör åtgärden upphöra. Den nyss nämnda paragrafen i utlänningslagen gäller emellertid inte vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Någon uttrycklig regel om att det ska göras en proportionalitetsbedömning vid beslut som bl.a. avser uppsikt eller förvar finns inte heller i lagen. I praktiken görs det dock en sådan prövning, eftersom proportionalitetsprincipen anses gälla oavsett om den har lagfästs eller inte.

En viktig utgångspunkt vid all användning av tvångsmedel är att den ska vara nödvändig och proportionerlig. Av det skälet har proportionalitetsprincipen lagfästs i 24–28 kap. rättegångsbalken och i de särskilda lagar som reglerar tvångsmedel i underrättelseverksamhet. Proportionalitetsprincipen anses dock sedan länge gälla vid tillämpningen av tvångsmedel oberoende av om det framgår av lagtext (Vissa tvångsmedelsfrågor, prop. 1988/89:124, s. 28 f.). Eftersom rättegångsbalkens regelverk tillämpas vid flertalet tvångsmedel kommer proportionalitetsprincipen att tillämpas i det enskilda fallet vid sådana åtgärder. Det är däremot inte tydligt om den ska tillämpas vid den generella prövningen enligt 11, 11 a och 14 §§ lagen om särskild utlänningskontroll. Något uttryckligt krav på att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid den generella prövningen av om tvångsmedel får användas mot en utlänningsfriges, eller vid beslut om anmälningsplikt eller kvarhållande av försändelser, finns inte. Det skulle kunna innebära att regleringen inte anses uppfylla kraven i Europakonventionen. Proportionalitetsbedömningar tillmätts stor betydelse

se vid Europadomstolens överväganden av om tvångsmedelslagstiftning uppfyller minimikraven i konventionen.

En uttrycklig proportionalitetsbestämmelse bör införas

Mot bakgrund av de krav som Europadomstolen ställer på lagstiftning om tvångsmedel bör enligt utredningens mening proportionalitetsprincipen komma till direkt uttryck i den nya lagen, på samma sätt som i t.ex. lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Eftersom förvar och uppsikt också innebär tvång mot utlänningen eller en begränsning av hans eller hennes möjligheter att röra sig fritt bör proportionalitetsprincipen tillämpas vid alla beslut som rör sådana åtgärder. Den bör alltså gälla för både beslut om åtgärden som sådan ska vidtas och hur länge den ska få pågå och under vilka former.

För att det ska vara tydligt att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid alla avgöranden som innebär att utlänningen utsätts för tvång bör en bestämmelse med den innebörden tas in i den nya lagen. Bestämmelsen bör placeras i lagens första kapitel. Den bör utformas generellt och gälla vid tillämpningen av bestämmelser om förvar, uppsikt, tvångsmedel och andra tvångsåtgärder.

Det ligger i sakens natur att samhällsintresset, risken för att oskyldiga utsätts för terroristattentat och risken för annan särskilt samhällsskadlig verksamhet väger mycket tungt vid en proportionalitetsbedömning enligt den nya lagen. Detsamma gäller intresset av att utvisningar enligt lagen kan verkställas snabbt och effektivt. Det krävs därför betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en tvångsåtgärd innebär för utlänningen ska väga över. Det kan dock inte uteslutas att så kan vara fallet. Proportionalitetsprincipen kan t.ex. innebära att mycket långvarig tillämpning av tvångsmedel så småningom inte längre anses stå i rimlig proportion till det intrång som det innebär för utlänningen. En proportionalitetsbedömning kan också i ett enskilt fall leda till att endast anmälnings-skyldighet anses vara proportionerlig, men inte användning av andra tvångsmedel. På motsvarande sätt kan en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet leda till att en utlänning ställs under uppsikt i stället för att fortsatt hållas i förvar.

6 Tillämpningsområdet för den nya lagen

6.1 Bakgrunden till nuvarande tillämpningsområde

Lagen om särskild utlänningskontroll bygger, som framgått, på de terroristbestämmelser som infördes i svensk rätt år 1973 och som sedan dess i omgångar flyttats ut och in i utlänningslagen. När lagen om särskild utlänningskontroll infördes slogs terroristbestämmelserna samman med en regel från den då gällande utlänningslagen, som innebar att en utlännings fick utvisas med hänsyn till rikets säkerhet. Med det kom lagen om särskild utlänningskontroll att bli tillämplig på två olika grunder; dels vid befarat terroristbrott, dels med hänsyn till rikets säkerhet.

Bestämmelsen om lagens tillämpningsområde har sedan lagens tillkomst genomgått en del förändringar. Ursprungligen uttrycktes risken för terroristbrott på det sättet att utlännings kunde befaras komma att använda våld, hot eller tvång för politiska syften. En utlännings kunde enligt äldre lagstiftning avvisas eller utvisas om han tillhörde eller verkade för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet hade visat att de systematiskt använde våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kunde befaras göra det i Sverige. Uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften ersattes med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott när den lagen trädde i kraft den 1 juli 2003. Motivet till ändringen var att det inte i svensk lagstiftning skulle finnas olika sätt att beskriva terroristbrott på (prop. 2002/03:38 s. 82).

Tillämpningsområdet i den del det avser hänsyn till rikets säkerhet var oförändrat fram till den 1 januari 2010. Då skärptes kravet på vilka ärenden med säkerhetsaspekter som skulle handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Efter ändringen ska det vara

särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet att en utlänning utvisas, för att lagen om särskild utlänningskontroll ska kunna tillämpas (prop. 2009/10:31 s. 237 f.).

Möjligheten att utvisa en utlänning eller vidta andra åtgärder med hänsyn till rikets säkerhet har funnits i utlänningslagstiftningen under lång tid. Som nämnts fördes den utvisningsgrunden, som tidigare fanns i utlänningslagen, samman med terroristbestämmelserna vid tillkomsten av lagen om särskild utlänningskontroll. Längre tillbaka fanns det även möjlighet att utvisa en utlänning om det var påkallat med hänsyn till statens intresse. Den utvisningsgrunden togs dock bort i mitten på 1970-talet, eftersom flertalet av de politiska utvisningarna kunde göras med stöd av terroristbestämmelserna eller med hänsyn till rikets säkerhet (prop. 1975/76:18 s. 157).

6.2 Hänsyn till risken för terroristbrott

6.2.1 Lagen om särskild utlänningskontroll

Enligt 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning utvisas om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Riksdagen beslutade den 15 februari 2018 ett tillkännagivande till regeringen om att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska tillämpas i fler fall än i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161). I tillkännagivandet konstaterar riksdagen att det finns anledning att överväga om lagen om särskild utlänningskontroll bör utsträckas till att gälla även i de fall där en utlänning kan befaras komma att begå eller medverka till brott enligt två andra lagar. De lagar som avses är lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll bör utvidgas till att omfatta även brott enligt finansie-

ringslagen och rekryteringslagen. Nedan följer därför en översiktlig beskrivning av innehållet i dessa båda lagar. Lagen om straff för terroristbrott behandlas först.

6.2.2 Lagen om straff för terroristbrott

Lagen om straff för terroristbrott trädde i kraft den 1 juli 2003 och innehåller bestämmelser om straffansvar för sådana brott. Den genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

För terroristbrott döms den som begår någon av de gärningar som räknas upp i lagen, när brotten begås i visst syfte. Det gäller bl.a. mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. För straffansvar krävs att gärningsmannen haft till syfte bl.a. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. För försök, förberedelse och stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Straffet för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Är ett högre lägsta straff för gärningen föreskrivet i brottsbalken, gäller i stället det som sägs där.

6.2.3 Finansieringslagen

Finansieringslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2002, innehåller bestämmelser som genomför Förenta nationernas (FN) internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Lagen innehåller även bestämmelser som genomför punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Dessutom innehåller lagen bestämmelser för att genomföra tilläggsprotokollet den 19 maj 2015 till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism och till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets

rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

I finansieringslagen regleras straffansvaret för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avses bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid och allmänfarliga brott, när brottet begås i ett visst syfte. Det gäller t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och sabotage. Syftet med gärningen ska vara att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd. Särskilt allvarlig brottslighet innefattar även terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage. Med särskilt allvarlig brottslighet avses dessutom brottslighet enligt vissa internationella överenskommelser om bl.a. tagande av gisslan och bekämpande av bombattentat av terrorister. Även vissa i lagen uppräknade brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer ingår i vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet. Det är även straffbart att på motsvarande sätt hantera egendom som ska användas eller är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Påföljden är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Den som finansierar brott enligt rekryteringslagen döms till fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.

Ansvar enligt finansieringslagen döms inte ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott.

6.2.4 Rekryteringslagen

Rekryteringslagen trädde i kraft den 1 december 2010. Lagen genomför Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism med tilläggsprotokollet den 19 maj 2015. Dessutom innehåller lagen bestämmelser som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Lagen innehåller även bestämmelser som genomför punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

I rekryteringslagen regleras straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars försöker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning). Straffansvaret omfattar även den som i annat fall söker förmå någon annan att begå eller medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (rekrytering). Det är även straffbart att meddela eller söka meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål (utbildning). För att utbildning i terrorismsyfte ska vara straffbar ska gärningen ha begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Även den som tar del av sådana instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet döms till ansvar. Det är också straffbart att resa eller påbörja en resa till ett annat land i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller meddela eller ta del av sådana instruktioner som omfattas av rekryteringslagen. Nyligen har även bestämmelser om straffansvar för samröre med en terroristorganisation tagits in i rekryteringslagen, se avsnitt 6.2.5.

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i rekryteringslagen det samma som i finansieringslagen. Även brott mot finansieringslagen kan utgöra allvarlig brottslighet enligt rekryteringslagen. Straffet för brott mot rekryteringslagen är fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om brott mot bestämmelserna om straffan-

svar för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Ansvar enligt rekryteringslagen döms inte ut om gärningen är be-
lagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller lagen om
straff för terroristbrott.

6.2.5 Straffansvar för samröre med terroristorganisation

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 2020 infördes i rekryteringslagen straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation. Gärningen ska ha varit ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former av samröre som avses är att ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för en terroristorganisation. Även att upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation omfattas av straffansvaret, liksom att lämna annat liknande stöd till en sådan organisation. Med terroristorganisation avses i rekryteringslagen en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Straffet för samröre med en terroristorganisation är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ansvar ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Även försök till samröre är straffbart.

Det är vidare straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation och att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Genom en ändring i finansieringslagen är det numera också straffbart att finansiera samröre med en terroristorganisation.

6.2.6 Översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen

Terroristbrottsutredningens uppdrag

Terroristbrottsutredningen har haft till uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet. Syftet med översynen har varit att åstadkomma en

ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Regleringen borde enligt direktiven (dir. 2017:14) samlas i ett regelverk och kunna stå sig över tid.

Terroristbrottsutredningen överlämnade den 26 november 2019 betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49).

Terroristbrottsutredningens förslag om straffansvar

Terroristbrottsutredningen föreslår att lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen ersätts av en ny lag. Den nya lagen ska samlat reglera straffansvaret för terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Lagen föreslås benämnas terroristbrottslagen. Den ska alltså innehålla alla straffrättsliga bestämmelser om terrorismrelaterad brottslighet.

Utredningen föreslår att det inte längre ska räknas upp vilka brottsliga gärningar som kan betraktas som terroristbrott. I stället ska alla brott kunna betraktas som terroristbrott under förutsättning att det objektiva och något av de subjektiva rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda. Det objektiva rekvisitet ändras så att gärningen allvarligt ska kunna skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Enligt de subjektiva rekvisiten ska det krävas att gärningen har begåtts med avsikt antingen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, eller en del av en befolkning, eller att otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

Brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa behålls i den nya lagen och betecknas finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Utredningen anser det inte vara möjligt att i fråga om dessa brott utmönstra regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. De nuvarande hänvisningarna till bestämmelser i internationella instrument som anger vad som avses med terroristbrottslighet – som i den svenska lagstiftning-

en uttryckts genom regleringen om särskilt allvarlig brottslighet – ersätts emellertid med hänvisningar till befintliga straffbestämmelser som motsvarar de åtaganden som följer av överenskommelserna. Kriminaliseringen av finansiering och rekrytering för att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till bl.a. terroristbrott tas bort. Straffansvaret för offentlig uppmaning till terrorism föreslås omfatta även uppmaningar till brotten samröre med en terroristorganisation, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Utbildningsbrottet utvidgas till att även omfatta den som meddelar instruktioner till någon med avsikt att dessa ska användas för bl.a. terroristbrott. Den nuvarande uppräknningen av vissa typer av kvalificerade hjälpmedel i bestämmelsen om utbildning i terrorismsyfte ersätts av det mer generella uttrycket hjälpmedel som är särskilt ägnade att användas vid bl.a. terroristbrott.

Det nya brottet samröre med en terroristorganisation föreslås också ingå i terroristbrottslagen. Straffansvaret för samröre med en terroristorganisation ska omfatta den som, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel, upplåter lokal eller mark till organisationen, eller lämnar annat liknande stöd till den.

Försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott ska vara straffbart. Detsamma gäller försök till samröre med en terroristorganisation och försök till finansiering av terrorism.

Eftersom den föreslagna lagen kommer att innehålla bestämmelser om såväl samröre med en terroristorganisation som finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa avseende samröre med en sådan organisation föreslås att en definition av vad som avses med en terroristorganisation tas in i lagen. Med terroristorganisation avses en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Terroristbrottsutredningens förslag till nya straffskalor

Terroristbrottsutredningen föreslår att maximistraffen för brott av normalgraden och minimistraffen för grova brott höjs för samtliga brott som ingår i den föreslagna lagen, förutom för terroristbrott och resebrott. Utredningen föreslår följande straffskalor:

- För terroristbrott döms till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i lägst två och högst sex år.
- För samröre med en terroristorganisation döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år.
- För finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism döms till fängelse i högst tre år. Om brotten är grova döms till fängelse i lägst ett och högst sex år.
- För resa i terrorismsyfte döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall av samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte ska det inte dömas till ansvar. I lagen tas det in en generell straffskärpningsgrund som omfattar alla brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott eller andra brott som omfattas av den föreslagna lagen.

Brott enligt den föreslagna lagen bör enligt utredningen anses vara av sådan art att de motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller den tilltalades tidigare brottslighet inte skulle motivera det.

Terroristbrottsutredningen föreslår också att hänvisningen i 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll till 2 § lagen om straff för terroristbrott ersätts med en hänvisning till 4 § terroristbrottslagen, dvs. den paragraf som ska reglera straffansvaret för terroristbrott. Terroristbrottslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

6.2.7 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den nya lagen ska tillämpas på en utlänning som med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen kan följa.

Skälen för utredningens förslag

Tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta alla typer av brott med anknytning till terrorism

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Varje år utförs åtskilliga terroristattentat i världen. Det internationella samarbetet mot terrorism har pågått under lång tid och resulterat i ett stort antal internationella instrument. Sveriges straffrättsliga lagstiftning på området har i huvudsak tillkommit för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för bl.a. FN, Europarådet och EU. Längre genomfördes de straffrättsliga bestämmelser som föranleddes av tilltagande terrorism i Sverige och utomlands genom ändringar i brottsbalken. Sedan millennieskiftet har framför allt lagstiftning föranledd av samarbetet inom EU lett till att nya strafflagar har utfärdats.

Lagen om straff för terroristbrott har en central roll inom den svenska strafflagstiftningen mot terrorism. Straffansvaret för terrorismrelaterade brott har emellertid successivt utvidgats. Det har gjorts bl.a. genom nya straffbestämmelser om mottagande av terrorismutbildning, resor i terrorismsyfte och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår terroristbrott. Den senaste i raden av nya straffbestämmelser reglerar straffansvar för samröre med en terroristorganisation. Dessa utvidgningar av det straffbara området har inte genomförts i lagen om straff för terroristbrott utan i två separata lagar, finansieringslagen och rekryteringslagen. Sedan lagen om särskild utlänningskontroll ändrades så att lagens tillämpningsområde knöts till terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott, har det alltså införts nya lagar som kriminaliserar terrorismrelaterade gärningar. Det återspeglas dock inte i lagen om särskild utlänningskontroll, som fortfarande bara hänvi-

sar till lagen om straff för terroristbrott. Det kan även diskuteras om dagens reglering omfattar alla osjälvständiga former av terroristbrott, eftersom de regleras i en annan paragraf än den som lagen om särskild utlänningskontroll hänvisar till. Därför bör det övervägas om inte tillämpningsområdet för den nya lagen bör omfatta all lagstiftning om brott som rör terrorism.

Finansieringslagen tar sikte på personer som på ett visst sätt bidrar till att finansiera terrorismverksamhet. Rekryteringslagen är tillämplig på personer som ägnar sig åt offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa i terrorismsyfte eller som har samröre med en terroristorganisation. Utlänningar som kan befaras komma att begå eller medverka till brott enligt dessa båda lagar kan utgöra ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Deras agerande kan leda till att terroristbrott kan komma att genomföras i Sverige eller utomlands. Det är viktigt att alla utlänningar som kan utgöra ett sådant hot kan utvisas från Sverige eller, om det av någon anledning inte går att verkställa ett utvisningsbeslut, i vart fall kontrolleras genom Säkerhetspolisens försorg. Det är emellertid inte alltid som det kan antas att en utlänning som t.ex. har samröre med en terroristgrupp själv kommer att begå brott enligt lagen om straff för terroristbrott. Som exempel kan nämnas en utlänning som är ledare i en församling och som uppmanar medlemmarna att delta i terroristhandlingar. Ett annat exempel kan vara en utlänning som bidrar ekonomiskt till att en terroristgrupp kan fortsätta att verka för sina syften. Exempelen visar att det kan finnas utlänningar som kan begå brott enligt rekryteringslagen eller finansieringslagen, men som i dag alltså inte kan utvisas från Sverige trots att de genom sin verksamhet utgör ett allvarligt säkerhetshot.

Det finns en bred politisk enighet om att lagen om särskild utlänningskontroll bör kunna tillämpas i fler situationer än i dag. Det är enligt utredningens mening otillfredsställande att utvisningsgrunden att utlänningen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott inte omfattar alla de brott som i dag straffrättsligt utgör olika former av terrorismrelaterade brott. Den diskrepans som har uppstått mellan vad som kan antas ha varit avsikten med regleringen – att alla typer av terroristbrott ska kunna ligga till grund för utvisning – och dagens tillämpningsområde har sin grund i den lagtekniska utformningen av 1 § 2. Genom att den bestämmelsen enbart pekar ut brott enligt en viss paragraf i en angiven lag har all annan lagstiftning

som kriminaliserar olika former av terrorismrelaterade brott automatiskt kommit att uteslutas. Fördelen med sådan lagstiftning är att den är tydlig, men nackdelen är att den måste anpassas varje gång det införs ny lagstiftning på området. Det är således inte en lagstiftning som är långsiktigt hållbar.

Mot den bakgrunden bör tillämpningsområdet utvidgas så att den nya lagen gäller även när en utlänning kan antas komma att begå eller medverka till brott som i dag regleras i finansieringslagen eller rekryteringslagen.

En generell hänvisning till den nya terroristbrottslagen

Dagens reglering hänvisar alltså till en viss paragraf i lagen om straff för terroristbrott. En lagstiftningsteknik som innebär att man avgränsar tillämpningsområdet för en lag genom att hänvisa till en eller flera paragrafer i en annan författning medför problem. Om det görs ändringar i den författning som det hänvisas till, och det har betydelse för den första lagens tillämpningsområde, måste det göras ändringar även i den lagen. Det innebär en risk för oklarheter och att regleringarna inte är kongruenta eller rent av motstridiga. Om det tillkommer nya bestämmelser som placeras i annan lagstiftning, som fallet är med finansieringslagen och rekryteringslagen, behöver det övervägas om hänvisningar ska göras till dem. Ett mer generellt utformat tillämpningsområde medför mindre behov av ändringar. Det innebär en återgång till den mer generella utformning som lagen om särskild utlänningskontroll hade innan den knöts till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott.

Utredningen föreslår därför att hänvisningen till den föreslagna terroristbrottslagen görs generell, dvs. att det inte hänvisas till någon specifik paragraf i den lagen. En sådan lösning skapar flexibilitet. Den innebär att om det införs nya brott med anknytning till terrorism i den föreslagna terroristbrottslagen, eller det straffbara området i den lagen ändras på något annat sätt, kommer ändringarna automatiskt att få genomslag i tillämpningsområdet för den särskilda kontrollen av vissa utlänningar. Då finns det ingen risk att det i framtiden på nytt uppstår diskrepans mellan den straffrättsliga lagstiftningen och den lagstiftning som tar sikte på kontroll av utlänningar

som kan antas komma att göra sig skyldiga till terrorismrelaterad brottslighet.

Frågan är då hur den generella hänvisningen till den föreslagna terroristbrottslagen bör utformas. Terroristbrottsutredningen föreslår att de gärningar som i dag bestraffas enligt lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen förs samman i en ny lag som ska benämnas terroristbrottslagen. Lagen föreslås reglera straffansvaret för gärningar som i allt väsentligt motsvarar brott enligt de tre nuvarande lagarna.

Enligt utredningens mening bör samtliga gärningar som kan utgöra brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Det innebär att allt handlande som kan utgöra terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism ska kunna läggas till grund för utvisning. För att regleringen ska bli mer heltäckande bör uttrycket gärning användas. Gärning är ett vidare begrepp än ”brott”. Det kan t.ex. vara fråga om ett straffbart handlande som på grund av gärningsmannens ålder eller av något annat skäl inte utgör brott i det enskilda fallet.

Det bör dock krävas att gärningen kan leda till straffansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen. En sådan avgränsning innebär att om ansvar inte ska dömas ut i ringa fall, omfattas sådant handlande inte av den nya lagens tillämpningsområde. Det medför att ringa fall av samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte inte gör att den nya lagen är tillämplig. Avgränsningen innebär också att den nya lagen är tillämplig på den utlänning som kan antas komma att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott, i den utsträckning som handlandet är kriminaliserat i den föreslagna terroristbrottslagen.

Att hänvisa till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen medför att brott med lägre straffskala än vad som är fallet i dag kan göra den nya lagen tillämplig. Hänvisningen i lagen om särskild utlänningskontroll till 2 § lagen om straff för terroristbrott innebär att endast risken för terroristbrott får läggas till grund för utvisning av presumtiva terrorister. För sådana brott är föreskrivet fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två år och högst sex år. Det kan jämföras med att straffet för t.ex. resa i terrorismsyfte är, och även i fortsättningen föreslås bli,

fängelse i högst två år. Enligt utredningen är en sådan utvidgning rimlig. Det ligger också i linje med det breda önskemålet om att den nya lagen ska kunna tillämpas i fler fall än lagen om särskild utlänningskontroll. Det rör sig beträffande alla typer av terrorismrelaterad brottslighet om allvarliga gärningar som kan få långtgående konsekvenser.

Under förutsättning att Terroristbrottsutredningens förslag blir lag bör därför sammanfattningsvis den nuvarande hänvisningen till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott ersättas med en hänvisning till gärningar för vilka ansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen kan följa. Den nya lagen kommer då att kunna tillämpas på en utlänning som kan antas komma att begå eller medverka till terroristbrott eller något av brotten samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. I den utsträckning som osjälvständiga brottsformer är straffbara kommer även de att ingå i tillämpningsområdet.

Nivån på misstanken

Det nuvarande rekvisitet att det ”kan befaras” att utlänningen kan komma att begå eller medverka till terroristbrott bör bytas ut mot att det ”kan antas”. Det innebär ett något lägre krav än i dag. Ändringen bör göras som ett led i att utvidga den nya lagens tillämpningsområde och utöka möjligheterna att ingripa mot utlänningar som kan komma att begå terrorismrelaterade brott. Uttrycket ”kan antas” används framför allt i straffprocessuell lagstiftning. Det anses uttrycka en låg nivå av misstanke. Uttrycket ”kan befaras” är däremot inte lika vanligt. Det ger intryck av att det krävs att misstankarna baseras på mer konkreta omständigheter än vad som kanske alltid är fallet. Mot den bakgrunden och då avsikten med översynen är att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än i dag anser utredningen att formuleringen ”kan antas” bättre svarar mot behovet av att kunna utvisa sådana utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot.

Tillämpningsområdet om förslaget till ny terroristbrottslag faller eller försenas

Den situationen kan inträffa att Terroristbrottsutredningens förslag om en samlad lag inte leder till någon lagstiftningsåtgärd. Även om förslaget om en ny terroristbrottslag antas finns det viss risk att den lagen inte har hunnit träda i kraft när den nya lag som föreslås i detta betänkande börjar gälla. Det är då inte möjligt att knyta tillämpningsområdet för den lag som ska reglera utvisning och kontroll av utlänningar som kan komma att begå terrorismrelaterade gärningar till den föreslagna terroristbrottslagen. Tillämpningsområdet bör då i stället, som utredningen tidigare har varit inne på, utgå från vilka gärningar som är straffbara enligt lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen. Den nya lagen bör då följaktligen tillämpas på en utlänning som med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar enligt lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen eller rekryteringslagen kan följa. Det innebär även i dessa fall att den nya lagen kan komma att tillämpas på en utlänning avseende misstankar om brott med en lägre straffskala än vad som är fallet i dag. Det rör sig dock fortfarande om allvarlig brottslighet som kan leda till fängelse (jfr kravet i 8 a kap. 1 § utlänningslagen för utvisning på grund av brott). Om misstanken avser ett brott som inte kan leda till straffansvar enligt någon av de tre lagarna bör den nya lagen inte tillämpas på utlänningen. I de fall försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet som avses i lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen eller rekryteringslagen är straffbelagt bör sådant handlande göra den nya lagen tillämplig. Hänvisningen till lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen bör följaktligen göras generell, dvs. det bör inte hänvisas till några specifika paragrafer i de lagarna.

Vilka utlänningar kan antas komma att begå terrorismrelaterade gärningar?

Som tidigare nämnts har terrorismen förändrats sedan lagen om särskild utlänningskontroll tillkom. Det har också till viss del avspeglats i lagen. Numera är det möjligt att använda de tvångsmedel som

lagen anger mot bl.a. utlännningar som har utvisats på grund av andra brott än terroristbrott men där det finns sådana omständigheter kring utlännningen som gör att den nu aktuella utvisningsgrunden i lagen om särskild utlänningskontroll hade varit möjlig att tillämpa.

Utlänningar som kan uppfylla rekvisiten för att vara presumtiva terrorister enligt den nya lagen är naturligtvis i första hand sådana som har begått terroristbrott i någon form eller har ertappats med planer på terroristbrott, finansiering av, rekrytering till eller samröre med terroristorganisationer. De behöver dock inte ha dömts för sådana brott. Det kan t.ex. vara fråga om en utlänning som i Sverige eller utomlands har åtalats för något sådant brott men frikänts på grund av att bevisningen inte har varit tillräcklig för en fällande dom eller som av annat skäl gått fri från ansvar. Det kan också vara fråga om en utlänning som har medverkat till ett terrorismrelaterat brott men på ett sådant sätt att handlandet legat utanför det kriminaliserade området. Ett annat exempel är en utlänning som har haft vissa kontakter med andra som misstänks för terroristbrott men där åklagaren inte har bedömt det vara möjligt att väcka åtal. Det kan även gälla en utlänning vars handlande vid ett givet tillfälle inte var straffbart men där det senare har kriminaliserats som terroristbrott i någon form. När det gäller det sistnämnda måste givetvis beaktas hur långt tillbaka i tiden som handlandet ligger och vilken karaktär det har haft. Det viktiga är om förhållandena är sådana att utlännningen kan antas komma att begå terrorismrelaterade brott i framtiden. Då spelar tidigare tecken på vilja och förmåga att använda terror som medel en stor roll.

Det kan vidare vara fråga om en utlänning som öppet har visat sina sympatier för terrorhandlingar utan att handlandet har nått upp till en gärning som är straffbar, men där risken för att utlännningen kan komma att begå eller medverka i terroristbrott bedöms vara påtaglig. När det gäller åsiktsyttringar måste givetvis stor försiktighet iaktas med hänsyn till den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Uppräkningen här är enbart en exemplifiering av vilka utlännningar som skulle kunna utgöra ett sådant säkerhetsshot att lagen blir tillämplig. Det får göras en bedömning i det enskilda fallet om utlännningen kan antas komma att göra sig skyldig till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen.

6.3 Hänsyn till Sveriges säkerhet

6.3.1 Dagens reglering

Enligt 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning utvisas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Kravet på att det ska vara särskilt påkallat innebär enligt förarbetena att lagen i första hand ska tillämpas på ärenden där den inre säkerheten är utsatt för ett allvarligt hot (prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Det kan vara ärenden som rör utlänningsmedborgare med starka kopplingar till organisationer som utövar våld eller begår andra brott för politiska syften. Även företrädare för icke-demokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige kan innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige. Det rör sig alltså om ärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten (prop. 2009/10:31 s. 237 f.). När lagen om särskild utlänningskontroll infördes uttalade regeringen att den nu aktuella grunden i huvudsak skulle tillämpas om det kunde befaras att en utlänning skulle begå spioneri eller liknande brott mot rikets yttre säkerhet. Den skulle dock även kunna tillämpas när rikets inre säkerhet hotades (prop. 1990/91:118 s. 75).

6.3.2 Innebörden av uttrycket rikets säkerhet

Någon legaldefinition av uttrycket rikets säkerhet finns inte i lagen om särskild utlänningskontroll eller i någon annan lagstiftning. Uttrycket har dock sammanfattats som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd (dvs. den fortsatta existensen av nationen Sverige). Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket och av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser (se bl.a. Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, prop. 2013/14:51, s. 20).

Förhållanden hänförliga till både den inre och den yttre säkerheten kan således vara av betydelse för rikets säkerhet. Den yttre säkerheten syftar i allmänhet på det nationella oberoendet och den inre säkerheten på en stats inre sammanhållning, samhällsordning och vitala politiska och ekonomiska funktioner (Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet, SOU 2012:95, s. 165 f.).

Uttrycket rikets säkerhet har under senare tid utmönstrats ur flera författningar till förmån för uttrycket Sveriges säkerhet. I samband med skärpningarna i den straffrättsliga regleringen i 19 kap. brottsbalken, som rör skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, anförde regeringen att det, trots den etablerade definitionen av rikets säkerhet, ändå fanns viss osäkerhet om uttryckets innebörd. Det hängde enligt regeringen delvis samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tid, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var uttrycket starkt förknippat med Försvarmaktens verksamhet. Det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs då vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, har medfört att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra stater för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet. Utvecklingen har lett till att det är svårare och mindre relevant att göra en uppdelning i inre och yttre säkerhet. Regeringen ansåg att begreppet rikets säkerhet skulle fortsätta att tjäna som utgångspunkt för straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken. Ur språklig synvinkel var dock uttrycket rikets säkerhet ålderdomligt, varför det fanns skäl att ändra det till Sveriges säkerhet (prop. 2013/14:51 s. 36).

Även i den nya säkerhetsskyddslagen används begreppet Sveriges säkerhet. I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen förklarade regeringen att uttrycket rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. I det sammanhanget anförde regeringen att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda

Sverige för krig, men att ett hot mot rikets yttre säkerhet även kan förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp på det demokratiska statskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Det kan också vara fråga om att försöka ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas också till hoten mot rikets inre säkerhet (Säkerhetsskydd, prop. 1995/96:129, s. 22 f.). Regeringen upprepade uttalandet i förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen och konstaterade att tillämpningsområdet för en sådan lagstiftning även i fortsättningen skulle avgränsas av rikets säkerhet. Uttrycket skulle dock justeras språkligt till Sveriges säkerhet (Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89, s. 40).

6.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den nya lagen ska tillämpas på en utlänning som kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Definitionen av säkerhetsärenden i utlänningslagen ska anpassas.

Skälen för utredningens förslag

Tillämpningsområdet bör inte ändras i sak

Det har inte framkommit något skäl att frångå den nuvarande ordningen att en utlänning ska kunna avlägsnas från landet om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. En reglering som medger det har funnits länge. Den ger möjlighet att avlägsna sådana utlänningar som potentiellt kan vålla det svenska samhället allvarlig skada och utgör genom det en viktig skyddsmekanism. Det bör därför i den nya lagen tas in en bestämmelse om att lagen även ska tillämpas på utlänningar som, på annat sätt än genom att de kan antas begå eller medverka till terrorismrelaterade gärningar, kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Alla ärenden där en utlänning kan innebära säkerhetshot bör dock inte hanteras enligt den nya lagen. Även i

fortsättningen bör den särskilda lagen tillämpas endast på ärenden där rikets säkerhet är utsatt för ett allvarligt hot. Det gäller ärenden som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Övriga ärenden med säkerhetsaspekter bör följaktligen på samma sätt som i dag handläggas enligt utlänningslagen.

Tillämpningsområdet bör, som framgått, formuleras på ett något annorlunda sätt i den nya lagen. I den nuvarande regleringen utgår den aktuella punkten från att utvisning ska vara ”särskilt påkallat” med hänsyn till rikets säkerhet. Som framgår i avsnitt 6.4 föreslår utredningen att tillämpningsområdet för den nya lagen inte ska utgå från när en utlänning får utvisas. Den nuvarande formuleringen är då rent språkligt inte möjlig att använda. I stället bör den nu aktuella grunden uttryckas på det sättet att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Någon egentlig förändring av den personkategori som omfattas är dock inte avsedd.

Det är inte alltid enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet. Risken för terroristattentat här i landet kan t.ex. utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna. Vissa personer, som inte själva kan befaras medverka till terroristbrott men som exempelvis verkar för radikaliserings och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet, kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. I förarbetena till dagens lagstiftning talas det om att personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer kan utgöra ett särskilt allvarligt hot mot rikets säkerhet (prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Tillämpningsområdet i den del det avser hänsyn till rikets säkerhet bör därför omfatta även sådana fall där risken för terrorismrelaterade gärningar inte kan knytas direkt till utlänningen själv, men där han eller hon genom sitt agerande eller sina kontakter med presumtiva terrorister kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Med det avses i princip alla typer av brott enligt 19 kap. brottsbalken men även andra brott som kan äventyra nationell säkerhet. Under den aktuella punkten bör alltså kunna hänföras fall i vilka det inte kan antas att utlänningen själv kommer att begå eller medverka till brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen, men där det finns andra aspekter som tydligt

talar för att utlänningen på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Uttrycket rikets säkerhet bör bytas mot Sveriges säkerhet

Enligt utredningens mening bör alltså rikets säkerhet användas för att avgränsa tillämpningsområdet för den nya lagen. Uttrycket bör emellertid, på motsvarande sätt som i annan lagstiftning, justeras språkligt till Sveriges säkerhet. Ett alternativ skulle kunna vara att använda uttrycket nationell säkerhet som rekvisit för att avgränsa den nya lagens tillämpningsområde. Det uttrycket används bl.a. i 1 kap. 4 § brottsdatalagen (2018:1177) och 2 § radioutrustningslagen (2016:392). Gemensamt för dessa författningar är att de bygger på olika EU-rättsakter där ”national security” anges som ett undantag från rättsaktens omfattning. Uttrycket har översatts till nationell säkerhet i samband med genomförande av EU-rättsakterna i svensk rätt. Eftersom det här inte handlar om att förhålla sig till unionsrättens gränser, ser utredningen ingen anledning att använda det mer otydliga uttrycket nationell säkerhet. Uttrycket Sveriges säkerhet behöver inte definieras närmare.

Som en följd av att uttrycket rikets säkerhet byts ut mot Sveriges säkerhet i den nya lagen, bör motsvarande ändring göras i definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § utlänningslagen. Detsamma gäller en hänvisning i 8 kap. 1 § utlänningslagen. Uttrycket rikets säkerhet används även i andra bestämmelser i utlänningslagen. Det ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att generellt anpassa regleringen i utlänningslagen. Förslaget medför därför att uttrycket rikets säkerhet fortsatt kommer att användas i några andra bestämmelser i utlänningslagen. Det är enligt utredningens mening inte något skäl till att avstå från att modernisera språket i de bestämmelser som är föremål för utredningens översyn.

Vilka utlämningar kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet?

Som framgått bör den nya lagen tillämpas på utlämningar som kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. En utlämning kan exempelvis för att tjäna sitt land, som medlem av dess krigsmakt, i egenskap av tjänsteman eller på grund av särskilt uppdrag, t.ex. som

agent, begå gärningar som innebär hot mot Sveriges säkerhet. Sådana gärningar kan också begås enbart av patriotiska skäl. Det kan handla t.ex. om spioneri eller liknande brott. Utlänningens avsikt kan exempelvis vara att skaffa, befordra, lämna eller röja uppgifter om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt och beslut eller något annat förhållande som är av sådan betydelse att det kan skada Sveriges säkerhet om det uppenbaras för främmande makt. Det kan också vara fråga om en utlänning som misstänks för att utöva olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Med det avses att bedriva verksamhet som syftar till att komma över uppgifter som rör förhållanden som kan skada Sveriges säkerhet om främmande makt känner till dem. Det gäller framför allt uppgifter inom det militära området, men kan även röra förhållanden inom viss forskning och utveckling på civila områden. Det skulle exempelvis kunna gälla personer som ägnar sig åt s.k. statsstyrt företagsspioneri, vilket innebär att främmande makt spionerar på svenska företag i avsikt att få tillgång till företagshemligheter. Det förutsätter dock att spionaget kan få allvarliga konsekvenser för vitala samhällsintressen eller möjligheten att utveckla och upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Företag och forskningsinstitut som tar fram och utvecklar teknik som kan användas för militära syften utgör exempel på fall där stora samhällsvärden står på spel. Även annan teknik eller information som har stor betydelse för Sveriges beredskap eller för att värna demokratin kan ha motsvarande betydelse. Underrättelseverksamhet i form av flyktingspionage är ett annat exempel.

Utlänningar som har kopplingar till organisationer som är kända för att använda våld eller andra straffbelagda medel för att nå politiska mål kan också utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan även gälla utlänningar som agerar för att Sverige ska läggas under främmande makt eller annars bli beroende av sådan makt. I de sammanhangen är risken för politisk destabilisering naturligtvis också viktig att beakta. Destabilisering skulle kunna åstadkommas genom t.ex. våld eller hot om våld mot personer i politisk maktposition eller genom ödeläggelse av för den centrala statsförvaltningen viktiga byggnader, t.ex. riksdagshuset eller försvarsanläggningar. Samhällsviktig infrastruktur kan numera angripas på annat sätt än genom fysisk närvaro, t.ex. genom s.k. cyber-attacker. Lagen torde även kunna omfatta fall där en utlänning misstänks för att vilja påverka

viktiga samhälleliga, politiska eller ekonomiska funktioner, exempelvis genom terroristattentat.

Uppräkningen här är inte uttömmande. Det får göras en bedömning i varje enskilt fall om utlänningskontrollen i fråga kan utgöra ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet att lagen är tillämplig.

6.4 Regleringen renodlas

Utredningens förslag: Bestämmelsen som anger lagens tillämpningsområde ska skiljas från bestämmelser som anger grunderna för utvisning.

Övriga bestämmelser som anger när frågor ska handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll förs i princip oförändrade i sak över till den nya lagen. Ansökningar om uppehållstillstånd ska, om inte annat anges, handläggas enligt den nya lagen om utlänningskontrollen har utvisats på grund av att han eller hon utgjort en allvarlig säkerhetsrisk.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen som anger tillämpningsområdet bör renodlas

Tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll anges i dagens lagstiftning utifrån de förutsättningar som gäller för att en utlänningskontroll ska få utvisas med stöd av lagen. Den ska alltså tillämpas endast om förutsättningarna för någon av de särskilda utvisningsgrunderna i 1 § är uppfyllda.

För att det ska vara tydligt när den nya lagen ska tillämpas bör det bland de inledande bestämmelserna tas in en uttrycklig regel som anger lagens tillämpningsområde. Den nuvarande bestämmelsen bör renodlas så att utvisningsgrunderna lyfts ut och särskiljs från de bestämmelser som anger när lagen är tillämplig. Genom det tydliggörs att lagen ska tillämpas så snart frågan om utvisning enligt lagen aktualiseras, dvs. redan innan det står klart att det finns grund för utvisning.

Tillämpningsområdet bör i stället utgå från i vilka typer av mål och ärenden som lagen ska användas. De fall det handlar om är – som framgått ovan – om en utlänningskontroll kan antas komma att begå eller

medverka till en gärning för vilket ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen eller om han eller hon på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Sedan terroristbestämmelserna infördes i utlänningslagstiftningen på 1970-talet har utvisning på grund av risken för terroristbrott varit det huvudsakliga användningsområdet. Det är därför naturligt att den grund som tar sikte på risken för terrorismrelaterade gärningar anges först i bestämmelsen som reglerar den nya lagens huvudsakliga tillämpningsområde.

Grunderna för när en utlänning får utvisas med stöd av lagen bör alltså i fortsättningen anges separat, i en särskild bestämmelse. Det kommer att utvecklas i avsnitt 7.2.1.

Övriga bestämmelser som avgränsar lagens tillämpningsområde behålls i huvudsak

Om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, ska, enligt 2 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll, ansökningarna handläggas tillsammans enligt den lagen. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt under handläggningen av ärendet om utvisning. I 2 § fjärde stycket anges att en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som är utvisad enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska handläggas enligt den lagen om utlänningen befinner sig i Sverige.

Utgångspunkten är alltså att när lagen om särskild utlänningskontroll har aktualiserats ska den fortsatta handläggningen av frågor som rör utlänningens rätt att vistas i Sverige i sin helhet handläggas enligt den lagen. Det bör gälla även fortsättningsvis. De aktuella bestämmelserna bör därför i princip oförändrade tas in i den nya lagen.

En särskild fråga är om den nuvarande begränsningen att ansökningar om uppehållstillstånd m.m. som görs av en utlänning som utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eller motsvarande äldre bestämmelse, ska handläggas som ett kvalificerat säkerhetsärende endast i de fall där utlänningen fortfarande befinner sig i Sverige bör behållas. Även om det bara kan antas bli aktuellt i enstaka

undantagsfall att någon som har utvisats med stöd av den nya lagen och som befinner sig utomlands ansöker om att få uppehållstillstånd i Sverige finns det inte skäl att begränsa tillämpningsområdet för lagen på det sättet. Har en person utvisats på grund av att han eller hon utgör en allvarlig säkerhetsrisk bör ansökan om uppehållstillstånd alltid hanteras i den ordning som gäller för kvalificerade säkerhetsärenden. Utredningen återkommer i avsnitt 7.5 till vad det utökade tillämpningsområdet innebär för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som utvisats med stöd av den nya lagen, eller har meddelats motsvarande beslut enligt äldre lag.

I avsnitt 5.2.7 har utredningen föreslagit att handläggningen av några särskilda typer av uppehållstillstånd ska avvakta till dess att det finns ett slutligt ställningstagande till frågan om utvisning. I de fallen kommer därför frågan om uppehållstillstånd antingen att förfalla (om utlänningen utvisas) eller att handläggas enligt utlänningslagen. I samma avsnitt har utredningen föreslagit att någon hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om ställning som varaktigt bosatt inte ska göras i den nya lagen. Det får till följd att de mer förmånliga bestämmelserna i utlänningslagen inte ska tillämpas om utlänningen utvisas enligt den nya lagen. Det blir därför viktigare att i fortsättningen avgöra om utlänningsansökan ska behandlas som ett vanligt säkerhetsärende eller ett kvalificerat sådant. Så snart det senare är fallet ska frågan handläggas enligt den nya lagen, inte enligt utlänningslagen.

7 Utvisning och verkställighet av beslut om utvisning

7.1 Bakgrunden till bestämmelserna

Som nämnts i avsnitt 3.1.1 infördes de särskilda terroristbestämmelserna för att hindra utlänningar som utgjorde ett potentiellt terroristhot från att resa in i landet. Ett annat skäl till regleringen var att kunna avlägsna utlänningar som betraktades som presumtiva terrorister. Sådana utlänningar skulle också kunna kontrolleras om de av någon anledning inte kunde avlägsnas från landet. Det synsättet lever kvar än i dag. Lagen om särskild utlänningskontroll bygger på tanken att utlänningar som kan befaras komma att begå terroristbrott eller kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet ska kunna utvisas. Om utvisningen inte kan verkställas ska sådana utlänningar i stället kunna kontrolleras genom vissa tvångsmedel.

Systematiken, som innebär att det med stöd av lagen fattas ett beslut om utvisning som sedan ska verkställas, skiljer sig från den ordning som gäller för de utlänningsärenden som handläggs enligt utlänningslagen. Det gäller framför allt frågan om det föreligger hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen ska verkställighetshinder beaktas vid prövningen av själva utvisningsfrågan. Det får till följd att något beslut om utvisning inte meddelas i de fall där det konstateras att beslutet inte skulle gå att verkställa. Då får i stället uppehållstillstånd ges (prop. 1988/89:86 s. 166 f.). I asylärenden kan de omständigheter som gör att det föreligger ett verkställighetshinder, t.ex. att utlänningen riskerar att utsättas för förnedrande behandling eller bestraffning eller löper risk för förföljelse, utgöra grund för uppehållstillstånd som flyktning eller annan skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. I säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen görs det normalt först en prövning av om det finns grund för uppehållstillstånd och

därefter tas ställning till frågan om utvisning och verkställighets-hinder. I de fall som regleras i lagen om särskild utlänningskontroll ska enligt förarbetena uppehållstillstånd inte meddelas ens när det står klart att ett utvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. Då ska det i stället meddelas ett utvisningsbeslut och samtidigt förordnas om inhibition av beslutet (prop. 1990/91:118 s. 86).

En ordning som krävde att det fanns ett beslut om utvisning ansågs vid den ursprungliga terroristlagens tillkomst motiverad med hänsyn till behovet av att på ett entydigt sätt kunna avgränsa den kategori av utlänningar som kunde bli föremål för särskilda sparningsåtgärder. Ett formellt beslut om utvisning skulle alltid meddelas om förutsättningarna för det var uppfyllda. Det gällde även i de fall där beslutet inte skulle kunna verkställas på grund av att utlänningen var att anse som politisk flykting (prop. 1973:37 s. 108 f.). Intresset av att kunna avgränsa den kategori av utlänningar som kunde bli föremål för särskilda åtgärder ansågs fortfarande göra sig gällande vid tillkomsten av lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118 s. 86). Utvisningsbeslut är därför, som framgår av 11 § lagen om särskild utlänningskontroll, en förutsättning för att det ska kunna beslutas om anmälningsplikt och särskilda tvångsmedel (se avsnitt 10.2.1). Som framgår i det följande krävs det ett beslut om utvisning, eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, för att en utlänning ska få tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 8.1.1). Detsamma gäller för att ställa en utlänning under uppsikt (se avsnitt 9.1.1).

Numera är det möjligt att i stället för att inhibera verkställigheten av utvisningsbeslutet bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det finns hinder mot verkställighet. Även ett sådant beslut förutsätter att utlänningen har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll men att utvisningen av någon anledning inte går att verkställa.

Lagstiftarens tanke har alltså varit att frågan om det finns hinder mot att verkställa utvisningen ska prövas först när det har beslutats att utlänningen ska utvisas. Det har dock utvecklats en praxis som innebär att Migrationsverket och regeringen, när de beslutar att en utlänning ska utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll, samtidigt prövar om det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Om det finns ett sådant hinder beslutar behörig myndighet att utvisningen tills vidare inte ska verkställas. Migrationsverket re-

spektive regeringen beslutar följaktligen om utvisning och inhibition i samma beslut. Ibland beslutas det också samtidigt att utlänningen ska åläggas anmälningsplikt och att andra tvångsmedel får användas mot honom eller henne (se avsnitt 10.2.1). Migrationsöverdomstolen ska, när den yttrar sig över ett överklagat utvisningsbeslut av Migrationsverket, särskilt ange om domstolen anser att det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Regeringen är bunden av Migrationsöverdomstolens bedömning att det finns sådant verkställighetshinder. Frågan om verkställighetshinder prövas alltså normalt i samband med att frågan om utvisning prövas.

Bestämmelserna om utvisning och verkställighet av sådana beslut har, som utredningen redan varit inne på, ändrats sedan lagen om särskild utlänningskontroll trädde i kraft. I likhet med andra delar av lagen har bestämmelserna blivit snåriga. Det finns därför anledning att närmare beskriva den nuvarande regleringen i samband med att utredningen överväger och lämnar förslag till hur reglerna bör se ut i den nya lagen.

7.2 Beslut om utvisning

7.2.1 Grunderna för utvisning

Utredningens förslag: En utlänning får utvisas ur Sverige om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till en gärning för vilken ansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen kan följa, eller om utlänningen på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 1 § lagen om särskild utlänningskontroll får en utlänning utvisas under två olika förutsättningar. Den ena är om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Den andra är om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Som har angetts i avsnitt 6.4 ska den nya lagens tillämpningsområde och grunderna för utvisning enligt lagen skiljas åt. Den nya lagen kommer, i likhet med den nuvarande, att gälla i två olika fall. Det ena fallet är om det med hänsyn till vad som är känt om en utlännings tidigare verksamhet eller övriga omständigheter kan antas att han eller hon kan komma att göra sig skyldig till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Det andra fallet är om en utlänning på något annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det första fallet innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för utvisning av presumtiva terrorister i förhållande till vad som gäller enligt 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll. Utvidgningen består i dels att fler brott omfattas, dels att nivån på risken för brott sänks (se avsnitt 6.2.7). I det andra fallet som regleras i den nya lagen avses i huvudsak samma personkategori som i dag kan utvisas med stöd av 1 § 1.

Enligt utredningens mening bör en utlänning som kan antas komma att begå eller medverka till terrorismrelaterade brott eller som kan utgöra ett sådant hot mot det svenska samhället som anges i lagens tillämpningsområde kunna utvisas från Sverige. Utredningen har övervägt om lagens tillämpningsområde ska definieras utifrån de särskilda utvisningsgrunderna eller om det i utvisningsgrunderna ska hänvisas till de omständigheter som gör lagen tillämplig. Ett utvisningsbeslut bör även i fortsättningen krävas för att myndigheterna ska kunna besluta om anmälningsskyldighet eller andra tvångsmedel enligt den nya lagen (se avsnitt 10.5.1). Däremot bör det inte krävas att det har meddelats ett beslut om utvisning enligt den nya lagen för att förvar och uppsikt ska få användas. Det ska på samma sätt som i dag vara möjligt att använda förvar och uppsikt om det är sannolikt att ett utvisningsbeslut kommer att meddelas (se avsnitt 8.4.1 och 9.2.2). Även andra frågor än utvisning kan handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll, t.ex. en ansökan om statusförklaring från en utlänning som har utvisats enligt lagen men som fortfarande befinner sig i Sverige. Behovet av att avgränsa vilka utläningar lagen omfattar utifrån ett utvisningsbeslut gör sig därmed inte längre lika starkt gällande. Om det bör ställas krav på att utlänningen har meddelats ett utvisningsbeslut för att en viss åtgärd ska få vidtas, bör det – på samma sätt som i dag – anges i den materiella bestämmelse som reglerar förutsättningarna för åtgärden.

Utredningen har därför stannat för en lösning som innebär att de särskilda utvisningsgrunderna lyfts ut från den nuvarande lagens första paragraf och förs samman med reglerna om när och hur utvisningsbeslut får verkställas. Fördelen med att så tidigt som möjligt i lagen definiera när den får tillämpas väger tyngre än den nackdel det kan innebära att det i viss mån leder till en upprepning i bestämmelserna som anger utvisningsgrunderna. Den nya lagens rubrik indikerar att lagen bara gäller en begränsad krets av utlänningar. Den personkretsen bör avgränsas redan i lagens första paragraf. Utlänningar som tillhör den i lagens första kapitel avgränsade personkretsen kan sedan utvisas med stöd av lagen. I den bestämmelse som anger när en utlänning får utvisas bör det hänvisas tillbaka till de två punkter som avgränsar kretsen av utlänningar som lagen är tillämplig på. Det innebär att en utlänning får utvisas ur Sverige om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till en gärning för vilken ansvar enligt den föreslagna terroristbrottslagen kan följa, eller om utlänningen på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen har i kapitel 6 utförligt redogjort för vilka utlänningar som kan ingå i den personkretsen.

7.2.2 Myndigheter som får besluta om utvisning

Utredningens förslag: Beslut om utvisning ska meddelas av Migrationsverket, på ansökan av Säkerhetspolisen.

Om Polismyndigheten eller Migrationsverket anser att en utlänning bör utvisas, ska myndigheten skyndsamt anmäla det till Säkerhetspolisen.

Skälen för utredningens förslag: Ett ärende om utvisning av en utlänning enligt lagen om särskild utlänningskontroll inleds genom att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om utvisning av utlänningen. Migrationsverket beslutar sedan enligt 2 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll om utlänningen ska utvisas. Det har enligt utredningens mening inte framkommit något skäl att frångå den ordningen. Det bör därför i den nya lagen föreskrivas att beslut om utvisning meddelas av Migrationsverket, på ansökan av

Säkerhetspolisen. Som utredningen återkommer till i avsnitt 13.2.1 bör verkets beslut även i fortsättningen överklagas till regeringen. Har regeringen efter överklagande beslutat om utvisning är alltså regeringen beslutande myndighet. Det bör gälla oavsett om regeringen fastställer Migrationsverkets beslut att utlänningen ska utvisas eller ändrar verkets ogillande beslut och bifaller Säkerhetspolisens utvisningsyrkande. Det avviker från den ordning som gäller enligt utlänningslagen, men det motsvarar det som gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är motiverat av de särskilda förhållandena vid handläggning enligt den nya lagen. Vem som beslutade om utvisning får betydelse för vilken myndighet som är behörig att inhibera utvisningsbeslutet, se avsnitt 7.3.4.

I 2 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att Polismyndigheten och Migrationsverket ska anmäla till Säkerhetspolisen om någon av myndigheterna anser att det finns skäl att utvisa en utlänning enligt lagen. Om Säkerhetspolisen delar den bedömningen kan den ansöka hos Migrationsverket om utvisning av utlänningen. Det ställs i dag inget krav på att Polismyndigheten eller Migrationsverket snabbt ska väcka frågan om det finns skäl att tillämpa den särskilda lagstiftningen. Det är angeläget att frågan om utvisning väcks så snabbt som möjligt när det kan vara fråga om presumtiva terrorister eller utlänningar som annars kan utgöra allvarliga säkerhetshot. Enligt utredningens mening bör därför myndigheterna åläggas att skyndsamt vända sig till Säkerhetspolisen om de anser att en utlänning bör utvisas enligt den nya lagen. Utredningen har i avsnitt 5.2.8 föreslagit att det i den nya lagen tas in ett allmänt krav på skyndsamt handläggning. Det allmänna skyndsamhetskravet ska dock gälla endast vid handläggning av mål och ärenden enligt lagen. Eftersom någon handläggning enligt den nya lagen inte har påbörjats när Polismyndigheten och Migrationsverket gör sin anmälan bör det tydligt framgå att en sådan anmälan ska göras skyndsamt.

7.2.3 Innehållet i ett beslut om utvisning

Utredningens förslag: I ett beslut om utvisning ska det anges till vilket land utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet. Beslutet ska i övrigt innehålla de anvisningar som behövs för att det ska kunna verkställas.

Ett beslut om utvisning ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige utan tidsbegränsning eller under viss tid. Den modernare benämningen återreseförbud ska användas.

I ett beslut med ett tidsbegränsat återreseförbud ska utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Utlänningen ska alltid upplysas om den påföljd som överträdelse av ett återreseförbud kan medföra.

Skälen för utredningens förslag

Det bör framgå till vilket land utlänningen ska utvisas

I ett beslut om utvisning ska det enligt 4 c § lagen om särskild utlänningskontroll anges till vilket land som utlänningen ska utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet. Utvisningsbeslutet ska innehålla de anvisningar om verkställighet som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till.

Det är en självklarhet att ett utvisningsbeslut behöver innehålla de anvisningar som krävs för att beslutet ska kunna verkställas. Det mest grundläggande är till vilket land som utvisningen får verkställas. Det ska alltså alltid framgå av beslutet. Ett utvisningsbeslut får inte verkställas till något annat land än det som anges i beslutet. Ibland finns det skäl att ange mer än ett land, t.ex. om utlänningen har dubbelt medborgarskap eller är medborgare i ett land och samtidigt har uppehållstillstånd i ett annat land. Det kan även tänkas att utlänningen är gift med någon från ett annat land eller har annan familjeanknytning som möjliggör mottagande där. Eftersom ett beslut om utvisning syftar till att utlänningen ska lämna Sverige har det inte ansetts vara lämpligt att begränsa möjligheterna att ange flera länder i utvisningsbeslutet (Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m., prop. 2003/04:50, s. 29 f. och s. 75). Det är särskilt viktigt att utnyttja alla verkställighetsmöjligheter för den begränsade grupp av utlänningar som lagen är tillämplig på.

Det bör i den nya lagen tas in motsvarande bestämmelser om vad ett beslut om utvisning ska innehålla.

Återreseförbud bör alltid meddelas

Ett beslut om utvisning ska enligt 4 § lagen om särskild utlänningskontroll förenas med ett förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Bestämmelsen är obligatorisk, i likhet med 8 a kap. 8 § utlänningslagen som reglerar utvisning på grund av brott. Det innebär att det alltid ska meddelas ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige när en utlänning utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Någon anledning att ändra den regleringen har inte framkommit. Den bör därför föras över till den nya lagen. Ett beslut om utvisning enligt den nya lagen ska alltså innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Utlänningen ska också upplysas om vad konsekvenserna blir om han eller hon bryter mot förbudet (se avsnitt 14.1). Benämningen återreseförbud bör användas i den nya lagen, i linje med terminologin i utlänningslagen.

På samma sätt som i dag bör förbudet meddelas utan tidsbegränsning eller för viss tid. Är förbudet inte tidsbegränsat gäller det för all framtid.

Eftersom det rör sig om personer som har bedömts kunna utgöra en risk för terrorismrelaterad brottslighet eller ett annat allvarligt hot mot det svenska samhället torde det vanliga vara att utlänningen förbjuds att för all framtid återvända till Sverige. Det kan dock inte uteslutas att det i något enstaka fall finns skäl att begränsa förbudet till viss tid, men det bör då handla om en mycket lång tid. Det skulle exempelvis kunna vara en mycket ung eller gammal person som har en stark anknytning till Sverige och som inte bedöms vara så farlig att han eller hon aldrig bör få återvända.

Många gånger kan det vara svårt att verkställa utvisningar av framför allt presumtiva terrorister, då vissa länder vägrar att ta emot personer som har ansetts kunna utgöra ett sådant säkerhetshot. Ibland kan flera länder behöva engageras för att utreda vart verkställighet kan ske. I vissa fall kan det finnas hinder mot att verkställa utvisningen eftersom det skulle strida mot artikel 3 i Europakonventionen att sända utlänningen till ett land där han eller hon riskerar

att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Att man kan förutse svårigheter med att verkställa utvisningsbeslutet bör inte påverka utformningen av återreseförbudet. Det som bör vara avgörande för om återreseförbudet ska gälla för all framtid eller vara tidsbegränsat bör vara vilket säkerhetsshot utlänningen bedöms utgöra.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör på samma sätt som i dag underrättas om att det har meddelats ett utvisningsbeslut med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Det är en förutsättning för att beslutet ska kunna verkställas och att polisen, tillsammans med övriga myndigheter som utför gränskontroll, ska kunna övervaka att utlänningen inte återvänder i strid med återreseförbudet. Underrättelseskyldigheten kan regleras i förordning.

Tidsbegränsade återreseförbud

Om återreseförbudet är tidsbegränsat ska det i beslutet anges vilken dag förbudet upphör att gälla. Utredningen föreslår i avsnitt 8.4.12 och 9.2.11 att beslut om förvar och uppsikt ska upphöra att gälla när utlänningen har lämnat landet. Dagen för utresa bör också vara avgörande för när ett tidsbegränsat återreseförbud ska börja gälla. Det blir tydligt att det är först när utlänningen har lämnat landet som han eller hon inte har rätt att komma tillbaka. Det torde dessutom i de allra flesta fall inte uppkomma några oklarheter om när utlänningen har rest ut. Utresan kommer normalt att göras med eskort av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten. Lämnar utlänningen landet på egen hand vet han eller hon om när det var. Det står då klart för utlänningen när återreseförbudet börjar gälla och straffansvaret för brott mot förbudet inträder (se avsnitt 14.1).

Det ska givetvis inte vara möjligt att straffa den utlänning som efter ett misslyckat verkställighetsförsök tas tillbaka till Sverige av den verkställande myndigheten, t.ex. därför att hemlandet vägrar att ta emot utlänningen. Det är då inte någon utresa i egentlig mening.

Om förbudet gäller för viss tid kommer det alltså att gälla från den dag då utlänningen lämnar landet och till den dag som anges i beslutet.

7.2.4 Återkallelse av statusförklaring och ställning som varaktigt bosatt

Utredningens förslag: När en utlänning utvisas får beslutande myndighet även besluta att återkalla statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Utlänningslagens bestämmelser om det ska tillämpas.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 4 kap. 5 b § utlänningslagen ska en flyktingstatusförklaring återkallas om det framkommer att utlänningen inte kan anses vara flykting. Om det föreligger sådana omständigheter som anges i 4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen får en flyktingstatusförklaring återkallas. En av de omständigheter som anges är att utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Den andra omständigheten som kan leda till återkallelse är att utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten i Sverige. En alternativ eller övrig skyddsstatusförklaring ska enligt 4 kap. 5 c § utlänningslagen återkallas om det framkommer att utlänningen inte kan anses vara alternativt respektive övrig skyddsbehövande. Enligt 5 a kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen ska ställning som varaktigt bosatt i Sverige återkallas om den som beviljats sådan ställning utvisas. I lagen om särskild utlänningskontroll finns det inte någon hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt. Det gör att frågan om återkallelse inte kan hanteras tillsammans med en ansökan om utvisning som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Under utredningsarbetet har det framförts önskemål om att Migrationsverket ska kunna återkalla en flyktingstatusförklaring eller annan skyddsstatusförklaring som en utlänning har fått, när verket beslutar om utvisning av utlänningen enligt den nya lagen. Skälet är att man genom det undviker två olika förfaranden, där frågan om återkallelse av statusförklaring avgörs enligt utlänningslagen i ett separat ärende, när det har beslutats att utlänningen ska utvisas. Som har framhållits i avsnitt 6.4 bör frågor som rör en utlännings rätt att vistas i Sverige i sin helhet handläggas enligt den nya lagen, om den

är tillämplig på utlänningen. Utredningen anser därför att det är rimligt att frågan om återkallelse av statusförklaring handläggs tillsammans med frågan om utvisning enligt den nya lagen. Samma resonemang gör sig gällande beträffande ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Har en utlänning sådan ställning när han eller hon utvisas bör Migrationsverket i samma förfarande kunna återkalla den. Det ligger i linje med utredningens förslag i avsnitt 5.2.7, att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska avslås om utlänningen utvisas eller har utvisats enligt den nya lagen. Om frågan om återkallelse av statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige uppkommer först när regeringen handlägger en överklagad fråga om utvisning bör regeringen ha samma möjlighet att besluta om återkallelse när den beslutar i utvisningsfrågan. Det bör alltså framgå av den nya lagen att när en utlänning utvisas får den beslutande myndigheten även besluta om återkallelse av statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Genom en hänvisning bör bestämmelserna i 4 kap. 5 b och c §§ och 5 a kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen om återkallelse göras tillämpliga också vid handläggning enligt den nya lagen.

7.3 Verkställighet av beslut om utvisning

7.3.1 Verkställande myndighet

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om utvisning enligt den nya lagen. Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa ett utvisningsbeslut. Polismyndigheten får inte överlämna verkställigheten till någon annan myndighet.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Av 13 § lagen om särskild utlänningskontroll framgår att Säkerhetspolisen ansvarar för verkställigheten av beslut om utvisning enligt lagen. Den beslutande myndigheten får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. I utredningsdirektiven

anges att det finns skäl att se över och tydligare ange vilken eller vilka myndigheter som ska kunna ansvara för verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen ska därför analysera och lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter som kan komma i fråga.

Enligt huvudregeln i 12 kap. 14 § utlänningslagen ska Migrationsverket verkställa beslut om utvisning. Det gäller emellertid inte beslut i säkerhetsärenden. I sådana ärenden är Säkerhetspolisen normalt verkställande myndighet. Polismyndigheten är ansvarig för att verkställa bl.a. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och utvisningar som ska verkställas på nytt (se avsnitt 7.3.7). Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till vilken myndighet som ska vara verkställande myndighet i ärenden om utvisning på grund av brott som också är säkerhetsärenden. Den frågan återkommer utredningen till i avsnitt 15.6. I detta avsnitt behandlas endast ansvaret för att verkställa beslut om utvisning som har meddelats med stöd av den nya lagen eller motsvarande äldre lagstiftning.

Vem ska ansvara för verkställighet av utvisningsbesluten?

Redan av det skälet att Migrationsverket i dag inte verkställer utvisningsbeslut i några säkerhetsärenden, bör verket inte ansvara för verkställighet i sådana kvalificerade säkerhetsärenden som kommer att hanteras inom ramen för den nya lagen. Migrationsverket har inte samma befogenheter som Säkerhetspolisen och Polismyndigheten och som enligt utredningens mening är nödvändiga för att kunna verkställa kvalificerade säkerhetsärenden. Migrationsverket bör därför inte pekas ut som verkställande myndighet.

På samma sätt som i dag bör Säkerhetspolisen anges som verkställande myndighet. Genom att Säkerhetspolisen både ansöker om utvisning enligt lagen och följer hela handläggningen är myndigheten den som har bäst kännedom om utlänningen och om de problem som kan komma att uppstå i samband med verkställigheten.

Migrationsverket får enligt utlänningslagen lämna över ett utvisningsbeslut för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten har också, som

nämnts, i uppdrag att verkställa bl.a. allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om utvisning som ska verkställas på nytt om utlänningen efter utvisningen anträffats i Sverige. Att Polismyndigheten har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för verkställighet talar för att Polismyndigheten bör kunna få verkställa utvisningsbeslut enligt den nya lagen. Polismyndighetens beredskap för och möjlighet att eftersöka personer som ska utvisas och att tillgripa tvång för att verkställa utvisningsbeslut gör också att den myndigheten är väl lämpad för uppdraget.

Enligt utredningens mening blir det en tydligare ordning om Säkerhetspolisen ensam pekas ut som den myndighet som är ansvarig för att verkställa utvisningsbesluten. Det kan då inte råda någon tvekan om vem som är ansvarig för verkställigheten. Säkerhetspolisen bör dock samtidigt ges möjlighet att uppdra åt Polismyndigheten att se till att utvisningsbeslutet verkställs. Utredningen kan inte se att någon annan myndighet – utöver Säkerhetspolisen – än Polismyndigheten bör få verkställa beslut om utvisning enligt den nya lagen. Det bör framgå av lagen.

Den föreslagna ordningen avviker från vad som gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ordningen har emellertid den fördelen att den myndighet som beslutar om utvisning inte behöver ta ställning till vilken myndighet som ska genomföra verkställigheten. Den beslutande myndigheten torde sällan ha något annat underlag för att göra en sådan bedömning än de uppgifter som Säkerhetspolisen lämnar. Det är därför rimligt att Säkerhetspolisen själv får avgöra vilka utvisningsbeslut myndigheten ska verkställa och i vilka ärenden som den vill ha hjälp från Polismyndigheten. Någon möjlighet för Polismyndigheten att lämna uppdraget vidare till t.ex. Kriminalvården bör inte finnas, med hänsyn till säkerhetsaspekterna i denna typ av ärenden. Ordningen innebär att Säkerhetspolisen får det formella ansvaret för att verkställa alla beslut om utvisning som fattats med stöd av den nya lagen. Det innebär i praktiken att det är Säkerhetspolisen, och inte Polismyndigheten, som har ansvaret för att ett tidigare verkställt utvisningsbeslut verkställs på nytt om utlänningen påträffas i Sverige, se avsnitt 7.3.7. Om Polismyndigheten påträffar en utlänning som har utvisats enligt lagen, men återvänt till Sverige efter verkställd utvisning, får myndigheten alltså kontakta Säkerhetspolisen som får bestämma hur ärendet ska hanteras. Det kan i

ett sådant fall te sig naturligt att Säkerhetspolisen ger Polismyndigheten i uppdrag att genomföra verkställigheten.

När bör Polismyndigheten ges i uppdrag att verkställa ett utvisningsbeslut?

När Säkerhetspolisen har utrett om ett utvisningsbeslut kan verkställas, kan myndigheten göra den bedömningen att det är lämpligare att Polismyndigheten ser till att utlänningen förs till mottagarlandet. I sådana fall kommer Säkerhetspolisen att ha möjlighet att ge Polismyndigheten i uppdrag att genomföra verkställigheten. Uppdraget kan ha olika omfattning, allt från att enbart sköta den rent praktiska delen med att ha hand om resehandlingar och följa med utlänningen på utresan till att ha nödvändiga, ibland omfattande, kontakter med myndigheterna i det land som utlänningen ska utvisas till. Säkerhetspolisen bör dock inte lämna uppdraget till Polismyndigheten alltför tidigt i verkställighetsprocessen. Verkställighetsarbetet bör som regel ha kommit så långt att eventuella verkställighetshinder är utredda och den faktiska verkställigheten är relativt nära förestående.

Om Polismyndigheten, efter att den fått i uppdrag att verkställa ett utvisningsbeslut, inte kan genomföra verkställigheten, t.ex. om mottagarlandet vägrar att ta emot utlänningen eller om det saknas lämpliga transporter, får Polismyndigheten vända sig till Säkerhetspolisen för besked om hur man ska gå till väga. Säkerhetspolisen behåller alltså ansvaret för att utvisningsbeslutet blir verkställt, även efter att den har gett Polismyndigheten i uppdrag att genomföra verkställigheten.

Utredningen återkommer i avsnitt 8.4.2 till vad förslaget i denna del innebär i fråga om vilken myndighet som bör vara behörig att besluta om förvar på verkställighetsstadiet. I avsnitt 10.5.18 behandlar utredningen vem som får besluta om åtgärder för att underlätta verkställigheten.

7.3.2 Vart utvisning får verkställas

Utredningens förslag: Ett beslut om utvisning ska verkställas genom att utlännningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. En utlänning får dock alltid sändas till ett land som utlännningen visar att mottagande kan ske i.

Skälen för utredningens förslag: Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller föreskrifterna i bl.a. 12 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen i tillämpliga delar vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Eftersom det i många hänseenden är oklart i vilka delar paragraferna – som finns under rubriken vart avvisning eller utvisning får verkställas – gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör hänvisningen ersättas med materiella bestämmelser i den nya lagen. Av dem bör det framgå att ett beslut om utvisning ska verkställas genom att utlännningen sänds till det land som anges i utvisningsbeslutet. Om flera länder har angetts får utvisningen verkställas till något av dessa länder. Det bör vidare framgå att en utlänning som ska utvisas alltid får sändas till ett land som utlännningen visar att mottagande kan ske i. Någon motsvarighet till innehållet i 12 kap. 5 § utlänningslagen bör inte tas in i den nya lagen, eftersom det enbart rör avvisning av en utlänning i ett särskilt fall som inte är aktuellt här.

7.3.3 Hinder mot att verkställa utvisning

Utredningens förslag: Ett beslut om utvisning får inte verkställas om det finns ett sådant hinder mot att verkställa utvisningen som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Även om det har beslutats att en utlänning ska utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll finns det ibland hinder som gör att utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Frågan om det finns verk-

ställighetshinder kan ha uppstått redan i samband med beslutet om utvisning (se avsnitt 7.1).

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna om hinder mot att verkställa utvisning i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen även i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen får utvisning av en utlänning inte verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En utlänning får inte heller utvisas till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle riskera att utsättas för nyss nämnd behandling. Paragrafen innehåller alltså ett generellt och undantagslöst förbud mot verkställighet som medför risk för att utlänningen utsätts för dödsstraff, kroppsstraff eller för tortyr eller annan liknande behandling. År 1997 infördes i 1989 års utlänningslag bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd för personer som omfattades av sådant verkställighetshinder. Samtidigt kompletterades bestämmelsen så att den kom att gälla även den som riskerar ”annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Det gjordes för att uppnå överensstämmelse med artikel 3 i Europakonventionen. Utredningen återkommer till tillämpningen av den artikeln. Skyddet mot att beslutet verkställs anges i förarbetena främst kunna få betydelse när verkställighetshindret uppstår – eller blir känt – först efter det att det finns ett lagakraftvunnet beslut om utvisning eller avvisning (Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, prop. 1996/97:25, s. 294).

En utvisning får, som huvudregel, inte verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller skickas vidare till ett land där utlänningen löper risk att förföljas. Från den regeln finns dock två undantag. Enligt 12 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen får en utlänning sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land. Det krävs dock att utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Undantaget är emellertid inte tillämpligt om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får enligt 12 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen en utlänning sändas till ett land där utlänningen riskerar förföljelse, eller att skickas vidare till ett land där han eller hon löper en sådan risk, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta den brottsliga verksamheten här i landet. Även det gäller under förutsättning att det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Det finns ytterligare hinder mot verkställighet av utvisning som anges i 12 kap. 3 §, bl.a. i vissa fall när det pågår en väpnad konflikt i utlänningens hemland.

Enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen, som också är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll, får ett beslut om utvisning av ett ensamkommande barn inte verkställas, om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.

Särskilt om undantagen i 12 kap. 2 § utlänningslagen

Skyddet för en utlänning mot att sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse eller riskerar att sändas vidare till ett annat land där utlänningen står inför en sådan risk är som framgått inte undantagslöst. Regleringen syftar till att genomföra undantagen i artikel 33 i 1951 års flyktingkonvention. Av den artikeln framgår att en flykting inte kan åberopa sig av förbudet om det finns skälig anledning att betrakta honom som en fara för vistelselandets säkerhet eller om han, med hänsyn till att han har dömts för ett synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet. Bestämmelserna är i stort sett oförändrade sedan de infördes i 1954 års utlänningslag. Gränsen för vad som anses vara ett synnerligen grovt brott har i praxis ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett mångårigt fängelsestraff (Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 11 uppl. 2017, s. 606 f.).

Inom den begränsade grupp av utläningar som den nya lagen kan komma att tillämpas på kan det finnas personer som har dömts antingen för terrorismrelaterade brott eller andra allvarliga brott, men som inte har utvisats enligt utlänningslagen. Möjligheten att verk-

ställa ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen är större. Det krävs dock att utlännen utgör ett allvarligt samhällshot för att lagen över huvud taget ska bli tillämplig. Brottets allvar och risken för att utlännen begår nya brott måste vägas mot det hot som verkställigheten kan medföra. Om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär livsfara eller annars är av särskilt svår art får utvisningsbeslutet emellertid inte verkställas. Det innebär att det ställs ett mycket högt krav på risken. När det gäller utläningar som utvisas på grund av att de utgör hot mot Sveriges säkerhet är det en annan typ av bedömning som ska göras, nämligen om det finns anledning att anta att utlännen skulle fortsätta den brottsliga verksamheten här i landet. Den risken torde i de flesta fall vara uppenbar om en utläning utvisas på grund av att det kan antas att han eller hon kommer att begå brott mot 19 kap. brottsbalken. Utlännen får emellertid inte sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse om det finns möjlighet att sända honom eller henne till något annat land.

Rättspraxis från Europadomstolen angående hinder mot verkställighet

Som framgått får utvisning aldrig verkställas till ett land om utlännen där riskerar dödsstraff eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen har utformats i enlighet med kraven i artikel 3 i Europakonventionen. Enligt rättspraxis kan utvisning till ett land där utlännen löper risk att utsättas för grym behandling utgöra ett brott mot den artikeln. Situationen skiljer sig från den prövning som Europadomstolen normalt gör. Domstolen tar vid prövningen ställning till om en framtida åtgärd – utvisning av personen till ett annat land – skulle kunna innebära en kränkning av konventionen. Grunden för klagomålet är att en annan stat än den som klagomålet riktar sig mot kan komma att utsätta utlännen för tortyr eller annan grym behandling efter utvisningen. Europadomstolen har utvecklat en omfattande praxis i frågan om utvisning till ett annat land skulle innebära en kränkning av artikel 3. Det är inte möjligt att här lämna en fullständig redogörelse för rättspraxis, men vissa allmänna principer och i sammanhanget relevanta rättsfall redovisas.

En utvisning står i strid med artikel 3 om det finns starka skäl att tro att personen i fråga i mottagarlandet skulle löpa en reell risk för

att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Bedömningen ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Att en stat har ett totalitärt system och ofta kränker mänskliga rättigheter är inte tillräcklig grund för att anse att en utvisning dit står i strid med artikel 3. Den allmänna situationen i landet är emellertid ett element i bedömningen. Om politiska motståndare eller misstänkta terrorister regelmässigt behandlas på ett brutalt sätt är det relevant för riskbedömningen när det gäller en person som tillhör någon av dessa kategorier. Den slutliga bedömningen måste ändå göras på individuell grund (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 93). Fallet Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket (dom den 17 januari 2012) gällde en medborgare i Jordanien som misstänktes ha förbindelser med organisationen Al-Qaida. Det påstods att han i hemlandet var dömd för terroristbrott och skulle ställas inför rätta på nytt, varvid han riskerade bl.a. tortyr, om han utvisades till hemlandet. Europadomstolen konstaterade att Othman tillhörde en kategori av personer som löpte särskilda risker att utsättas för tortyr, men att de försäkringar som lämnats av den jordanska regeringen var tillräckliga för att eliminera riskerna för misshandel. Utvisning av honom till Jordanien skulle därför inte strida mot artikel 3 i konventionen.

Skyddet enligt artikel 3 gäller för alla och är inte beroende av vilken verksamhet vederbörande har bedrivit eller vilka brott han eller hon har begått eller misstänks för att ha begått. Bedömningen bör inte heller påverkas av om personen i fråga kan förväntas bli en säkerhetsrisk om han eller hon får stanna kvar i vistelselandet. I fallet Saadi mot Italien (dom den 28 februari 2008) betonade Europadomstolen att skyddet i artikel 3 är generellt och undantagslöst. Saadi var en tunisisk medborgare som hade fått uppehållstillstånd i Italien. Han hade bl.a. av en tunisisk militärdomstol dömts i sin utevaro till 20 års fängelse för medlemskap i en terroristorganisation och för anstiftan till terrorism. Det beslöts att han skulle utvisas till Tunisien. Vid Europadomstolen var frågan om Saadi efter utvisning till Tunisien riskerade att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling. Europadomstolen framhöll att det inte var tillåtet att väga risken för att en person skulle utsättas för misshandel mot den fara han kunde utgöra för samhället om han inte utvisades. Artikel 3 var en absolut garanti, och det förhållandet att en person kunde vara samhällsfarlig minskade på intet sätt risken för att han kunde utsättas

för omänsklig behandling om han utvisades. Inte heller var det förenligt med det absoluta skyddet i artikel 3 att i fråga om samhällsfarliga personer kräva starkare bevis för risken för omänsklig behandling än i andra fall. I samtliga fall gäller att det för att en utvisning ska stå i strid med konventionen är nödvändigt – men också tillräckligt – att det finns stark grund för att tro att personen i fråga löper risk att utsättas för misshandel i det mottagande landet. Europadomstolen hänvisade till rapporter från både Amnesty International och Human Rights Watch enligt vilka personer som i Tunisien hade varit anklagade för terroristbrott hade utsatts för tortyr eller omänsklig behandling. Saadi tillhörde därmed en grupp som löpte risk att utsättas för sådan behandling. Då skulle det enligt Europadomstolen stå i strid med artikel 3 i konventionen att utvisa honom till Tunisien. Även i fallet A. mot Nederländerna (dom den 20 juli 2010) framhöll Europadomstolen att det inte är acceptabelt att kräva starkare bevis än i andra fall för risken att efter utvisning komma att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling när utvisning av särskilt farliga personer övervägs.

Det finns situationer där en person löper stora risker efter utvisning till visst land men där dessa risker inte härrör från staten utan från enskilda personer eller grupper. Normalt bör i sådana fall nödvändigt skydd kunna påräknas från polisen eller andra myndighetsorgan i det berörda landet. Det kan dock finnas omständigheter som gör att det skyddet inte kan väntas bli effektivt. Fallet H.L.R. mot Frankrike (dom den 29 april 1997) gällde en colombiansk kokainsmugglare som hävdade att han riskerade livet i Colombia för att han angivit andra personer som var inblandade i kokainhantering. Europadomstolen framhöll att en utvisning kan strida mot artikel 3 även i fall där det inte är myndigheterna utan andra som skapar en farlig situation för den utvisade. Det måste emellertid då krävas att risken är reell och att den inte kan elimineras genom skyddsåtgärder från myndigheternas sida. Domstolen fann i det aktuella fallet inte visat att klaganden löpte en verklig risk att utsättas för represalier och inte heller att de colombianska myndigheterna skulle vara ur stånd att bereda honom skydd. Därför kunde enligt domstolens mening verkställandet av utvisningsbeslutet avseende H.L.R. inte anses strida mot artikel 3 i konventionen.

I målet X mot Sverige (dom den 9 januari 2018) var det fråga om det skulle innebära en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen

att utvisa klaganden till Marocko mot bakgrund av att han ansetts utgöra en säkerhetsrisk i Sverige. Säkerhetspolisen hade hos Migrationsverket ansökt om att X skulle utvisas med stöd av 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll. Under handläggningen ansökte mannen om asyl. Han gjorde gällande att han var i behov av internationellt skydd och att han riskerade tortyr eller minst tio års fängelse i sitt hemland på grund av att Säkerhetspolisen hade ”stämplat” honom som terrorist. Migrationsverket beviljade Säkerhetspolisens ansökan om utvisning och avslog samtidigt utlänningens asylansökan. Verket återkallade även utlänningens uppehållstillstånd och förbjöd honom att återvända till Sverige på livstid. Migrationsöverdomstolen delade Migrationsverkets bedömning och föreslog i yttrande till regeringen att verkets beslut skulle fastställas. Regeringen fastställde sedermera Migrationsverkets beslut. Utlänningen klagade till Europadomstolen och gjorde gällande att det stod i strid med artikel 3 i Europakonventionen att utvisa honom till Marocko. Europadomstolen konstaterade att den allmänna situationen i Marocko inte i sig utgjorde en verklig risk för att klaganden skulle komma att utsättas för behandling i strid med artikel 3. Det fanns emellertid en sådan risk på grund av att Säkerhetspolisen informerat de marockanska myndigheterna om att utlänningen utgjorde ett säkerhetshot i Sverige. Domstolen noterade att varken Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen föreföll ha fått information om att Säkerhetspolisen hade kontaktat marockanska myndigheter och informerat dem om utlänningen. Eftersom de svenska migrationsmyndigheterna inte hade fått all relevant och viktig information innan de fattade sina beslut fanns det anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i processen. Några diplomatiska garantier hade inte inhämtats från de marockanska myndigheterna för att utesluta risken för att klaganden utsattes för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning vid ett återvändande. Mot den bakgrunden fann Europadomstolen att det skulle strida mot artikel 3 i Europakonventionen att utvisa klaganden till Marocko (jfr dock målet X mot Nederländerna, dom den 10 juli 2018, där det inte ansågs utgöra ett brott mot artikel 3 att utvisa en terroristdömd till Marocko).

Hänvisning till utlänningslagens bestämmelser

Bestämmelserna i utlänningslagen om hinder mot verkställighet av utvisningsbeslut bygger till stora delar på internationella åtaganden. För att det inte ska uppstå några tveksamheter om när ett beslut om utvisning av en utlänning enligt den nya lagen inte får verkställas bör det därför även i fortsättningen hänvisas direkt till utlänningslagens bestämmelser om hinder mot att verkställa utvisning. Det innebär ett avsteg från utredningens generella utgångspunkt att hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser ska undvikas så långt det är möjligt. Utredningen anser dock att det finns skäl att i denna fråga hänvisa till utlänningslagen, eftersom reglerna om hinder mot verkställighet är grundläggande för hela utlänningslagstiftningen och därför bör gälla även enligt den nya lagen. Den omfattande rättspraxis som finns blir därmed automatiskt styrande. Det skulle dessutom tynga lagen i onödan att ta in så detaljerade bestämmelser som det är frågan om. Vidare undviker man att det uppstår motstridigheter om utlänningslagen ändras i den delen utan att den nya lagen ses över. Hänvisningen bör dock göras tydligare och behandlas i en egen paragraf. Av den bör det framgå att ett beslut om utvisning enligt den nya lagen inte får verkställas om det föreligger ett sådant hinder mot att verkställa utvisning som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen.

Grundtanken bakom lagen om särskild utlänningskontroll är att det först fattas ett beslut om att utlänningen ska utvisas och att det sedan, om det föreligger ett sådant hinder som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen mot att verkställa beslutet, ska beslutas om inhibition eller utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det innebär alltså att prövningen av verkställighetshinder kommer in först när det står klart att utlänningen ska utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Strukturen bör vara densamma i den nya lagen (se avsnitt 7.3.4). Det hindrar dock inte att Migrationsverket eller regeringen i ett beslut om utvisning även tar ställning till frågan om det finns ett sådant hinder mot verkställighet som gör att beslutet tills vidare inte ska få verkställas. Det bör enligt utredningens mening vara den normala ordningen om det redan vid utvisningsbeslutet är känt att det finns sådana omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder. Om hindret blir känt först senare, när Säkerhetspolisen arbetar med att verkställa utvisningsbeslutet, bör den ordning som beskrivs i avsnitt 7.3.5 gälla.

Annan särskild anledning till att ett utvisningsbeslut inte bör verkställas

Som kommer att framgå i det följande kan det även finnas andra skäl till att ett utvisningsbeslut inte bör verkställas. Det rör sig då om särskilda omständigheter som inte utgör faktiska verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen. Om en utlänning har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eller motsvarande äldre bestämmelser, ska enligt 10 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll den beslutande myndigheten förordna om inhibition eller bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det gäller om det antingen finns ett sådant hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas.

Det kan först under verkställighetsstadiet komma fram sådan särskild anledning att inte verkställa utvisningen. Då ska verkställigheten enligt 13 a § lagen om särskild utlänningskontroll avbrytas. Regleringen är emellertid inte konsekvent. Det framgår t.ex. av att det i 3 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll enbart hänvisas till att Migrationsöverdomstolen – i sitt yttrande över ett överklagat beslut i fråga om utvisning – ska särskilt ange om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen mot att beslutet verkställs. Det finns i och för sig inget som hindrar att Migrationsöverdomstolen även uppmärksammar andra omständigheter som skulle kunna utgöra skäl för att ett utvisningsbeslut inte bör verkställas. Det förutsätts nämligen att Migrationsöverdomstolen tar upp samtliga omständigheter som kan ha betydelse för prövningen. Yttrandet är dock bara bindande för regeringen om Migrationsöverdomstolen finner att det föreligger ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

Det är enligt förslaget till ny lag endast om det finns ett hinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen som det är förbjudet att verkställa en utvisning. Däremot kan det finnas andra anledningar – som humanitära skäl eller praktiska problem – till att verkställande myndighet ändå bör eller ska avstå från att fullfölja verkställigheten. Omständigheter som på verkställighetsstadiet skulle kunna utgöra särskild anledning till att utvisningen inte bör verkställas kan t.ex. vara att utlänningen är så svårt sjuk eller skadad att en förflyttning riskerar att leda till att han eller hon avlider. Det kan också vara omstän-

digheter som omfattas av rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen. Enligt den artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det ligger i sakens natur att det krävs mycket speciella förhållanden för att ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen inte bör verkställas.

I detta sammanhang bör också barnkonventionen nämnas. Enligt artikel 9 i konventionen 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. Om ett åtskiljande är följden av åtgärder som en konventionsstat har tagit initiativ till, t.ex. frihetsberövande eller utvisning som rör den ena av eller båda föräldrarna eller barnet, ska den staten på begäran ge föräldrarna, barnet eller, där så är lämpligt, någon annan medlem av familjen väsentliga upplysningar om var den eller de frånvarande familjemedlemmarna vistas. Sådana upplysningar behöver inte lämnas om det skulle vara till skada för barnet. Barn har också enligt artikel 16 rätt till privat- och familjeliv och ska genom lag skyddas mot ingripanden i dessa rättigheter. Som artikel 9 är utformad bör barnets bästa inte hindra att ett utvisningsbeslut gentemot barnets förälder, eller mot barnet självt, verkställs även om det innebär att barnet skiljs från föräldern. Däremot kan Sverige, i egenskap av den konventionsstat som tagit initiativ till åtskiljandet, bli tvungen att lämna information om var den frånvarande familjemedlemmen vistas. Ett barns rätt till sin förälder torde därför ytterst sällan utgöra en särskild anledning till att ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen mot föräldern, eller barnet, inte bör verkställas. Det är oundvikligt att ett barns rätt till familjeliv kan komma att påverkas men i de fall som är aktuella enligt den nya lagen kan barnperspektivet alltså få stå tillbaka för att utvisning av en utlänning som utgör en allvarlig säkerhetsrisk ska kunna verkställas.

Som utredningen utvecklar i det följande kan praktiska verkställighetshinder, t.ex. att det inte finns några lämpliga kommunikationer till den plats dit utvisningen ska verkställas, utgöra en särskild anledning till att ett utvisningsbeslut inte bör verkställas.

7.3.4 Inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Om en utlänning utvisas enligt den nya lagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, men det finns verkställighetshinder, ska den beslutande myndigheten förordna att utvisningen tills vidare inte får verkställas (inhibition). Den beslutande myndigheten får i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns särskilda skäl för det. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla i högst ett år. Samma reglering ska gälla om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas.

Har beslut om inhibition meddelats, ska utvisningsbeslutet och beslutet om inhibition prövas på nytt när det finns skäl för det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller, men inte har kunnat verkställas, ska Säkerhetspolisen anmäla till den beslutande myndigheten om det finns behov av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. Det ska göras före utgången av oktober månad varje år, med början året efter det år då beslutet meddelades. Om regeringen överväger att häva ett beslut om inhibition, ska ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen.

Har utlänningen i stället beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska Migrationsverket när uppehållstillståndet löper ut pröva om det alltjämt föreligger hinder mot verkställighet, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska Migrationsverket besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Om en utlänning har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eller motsvarande äldre lagstiftning, men beslutet inte kan verkställas med hänsyn till reglerna i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, ska, som nyss nämnts, den beslutande myndigheten enligt 10 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition) eller bevilja utlän-

ningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Utvisningsbeslutet får inte verkställas under den tid som ett uppehållstillstånd gäller.

Möjligheten att, i stället för att förordna om inhibition, bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte kan verkställas, infördes år 2010. Den var en följd av att motsvarande bestämmelse fanns i utlänningslagen. Regleringen i utlänningslagen infördes för att undvika att utlänningar vistas i Sverige utan tillstånd, när ett beslut om utvisning (eller avvissning) inte kan verkställas. Enligt förarbetena ska möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd främst användas när verkställighetshindret kan antas bestå under en längre tid. Om hindret kan förväntas bestå endast en kortare tid bör utvisningsbeslutet i stället inhiberas. Regeringen ansåg att det inte var lämpligt att någon som har meddelats ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll skulle kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. När utlänningen inte längre är intressant för Säkerhetspolisen ska utvisningsbeslutet i stället omprövas och han eller hon beviljas uppehållstillstånd enligt reglerna i utlänningslagen (prop. 2009/10:31 s. 244). Det har utvecklats en praxis som innebär att det som regel beslutas om inhibition när ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte kan verkställas. Tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas alltså i princip inte i dessa fall.

Om ett utvisningsbeslut inte verkställs på grund av ett förordnande om inhibition ska enligt 10 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll utvisningsbeslutet och inhibitionsbeslutet prövas på nytt av den beslutande myndigheten när det finns skäl till det. Uppkommer helt ändrade förutsättningar kan utvisningsbeslutet upphävas (prop. 2009/10:31 s. 245). Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller, men inte har kunnat verkställas, ska Säkerhetspolisen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla till den beslutande myndigheten om det finns skäl för prövning av beslutet. Om regeringen vid en sådan prövning överväger att häva ett beslut om inhibition, ska ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen. I yttrandet ska Migrationsöverdomstolen ange om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen mot att beslutet verkställs. Om Migrationsöverdomstolen anser att det

finns ett sådant hinder mot verkställighet, får regeringen inte avvika från den bedömningen. Det senare framgår av 3 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll, dit 10 § fjärde stycket hänvisar. Av 13 b § framgår att Migrationsöverdomstolen ska hålla en muntlig förhandling om en sådan inte är uppenbart obehövlig.

Enligt 10 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll ska Migrationsverket ompröva ett utvisningsbeslut när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut. Om utvisningsbeslutet ska bestå, ska Migrationsverket pröva om det fortfarande finns hinder mot verkställighet. Om så är fallet kan verket bevilja utlänningsbeslutet ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eller inhibera utvisningsbeslutet (prop. 2009/10:31 s. 298). I princip används inte möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i dag.

Inhibition bör vara huvudalternativet

Det bör även i fortsättningen vara möjligt att besluta om inhibition när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det finns ett verkställighetshinder eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Som framgått tillämpas de nuvarande bestämmelserna på det sättet att det som regel beslutas om inhibition i dessa fall. Möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd används inte i praktiken. Enligt utredningens mening är det också en rimlig ordning. De utlänningsbeslut som utvisningsbesluten gäller har inte rätt att vistas i Sverige. Skälet till det är att de anses utgöra ett allvarligt samhällshot. De bör därför inte heller få de rättigheter som är förenade med ett uppehållstillstånd. Utläningar som har bedömts utgöra säkerhetsshot bör inte heller kunna resa fritt inom EU, vilket är möjligt för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dessutom kan ett återreseförbud och spärr i det EU-gemensamma Schengens informationssystem (Schengen Information System, SIS) inte registreras så länge en person har ett giltigt uppehållstillstånd. Det innebär att om utläningen lämnar Sverige finns det inget som varnar för att han eller hon inte bör få resa in i andra Schengenländer.

Av intresse i sammanhanget är rättsfallet MIG 2018:21. I det fallet hade en utläning utvisats med stöd av utlänningslagen. Det fanns sådana säkerhetsaspekter att ärendet handlades som ett säkerhetsärende. Fråga uppkom om utläningen, i stället för att beviljas

anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet, skulle ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Säkerhetspolisen motsatte sig det bl.a. med motiveringen att det för Sveriges säkerhet är viktigt att personer som utgör eller kan komma att utgöra säkerhetshot och som har fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning lämna landet så snart som möjligt. Enligt Migrationsöverdomstolen var det inte utan uttryckligt stöd i utlänningslagen lämpligt att meddela anstånd med verkställigheten om det inte var möjligt att förutse när verkställigheten kommer att kunna genomföras. I ett sådant fall borde i stället utlänningsbeslutet ha beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Till skillnad mot vad som gäller enligt utlänningslagen finns det i lagen om särskild utlänningskontroll stöd för att välja inhibition framför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även i de fall där det inte är möjligt att förutse när utvisningsbeslutet kommer att kunna verkställas. Enligt utredningens mening bör den möjligheten utnyttjas. Det är viktigt för säkerheten i landet att en utlänning som kan antas komma att begå eller medverka i terrorismrelaterad brottslighet eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet lämnar landet så snart det är möjligt. Om utlänningsbeslutet beviljas uppehållstillstånd kan det, även om det är tidsbegränsat, hindra att utvisningsbeslutet verkställs direkt när verkställighetshindret upphör. Det följer av att ett utvisningsbeslut inte får verkställas under den tid som uppehållstillståndet gäller. Det är inte rimligt med en sådan konsekvens när det gäller den begränsade grupp av utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. I den nya lagen bör det därför tydligt framgå att inhibition är huvudalternativet när ett utvisningsbeslut av någon anledning inte kan verkställas. Tidsbegränsat uppehållstillstånd bör alltså bara beviljas i undantagsfall.

Utredningen vill dock inte helt ta bort möjligheten att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd, eftersom det inte kan uteslutas att det i undantagsfall kan vara motiverat i stället för inhibition av utvisningen. Däremot bör det ställas högre krav än i dag för att en utlänning ska få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det krav som bör gälla är att det i det enskilda fallet finns särskilda skäl för att bevilja utlänningsbeslutet ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I författningskommentaren ges exempel på när särskilda skäl kan tala för att välja tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för inhibition. Dessutom bör tidsbegränsade uppehållstillstånd bara få utfärdas för en kortare tid.

Eftersom det rör sig om utlänningar som endast tillfälligt får uppehålla sig i Sverige, i avvaktan på att utvisningsbeslutet kan verkställas, bör tiden bestämmas till högst ett år. Det bör uttryckligen anges i lagen hur länge som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den nya lagen ska få gälla. Om det fortfarande finns verkställighetshinder när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut bör utvisningsbeslutet normalt inhiberas i stället.

Övriga bestämmelser om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd bör i huvudsak behållas

I 10 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas det till hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Enligt utredningens mening bör även hinder enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen räknas upp. Den paragrafen föreskriver också hinder mot verkställighet av utvisningsbeslut och omfattas i dag av hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Bestämmelserna om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd bör i den nya lagen utgå från när det enligt den lagen finns ett verkställighetshinder, eller när utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. I det ligger visserligen en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om hinder mot verkställighet av utvisningsbeslut (se avsnitt 7.3.3). Med en sådan ordning finns det dock ingen risk att det uppstår samspelet mellan motstridiga regler.

Utgångspunkten är att ett utvisningsbeslut ska verkställas så snart det har fått laga kraft (se avsnitt 7.3.6). För att det inte ska kunna ske när en utlänning har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet, föreskrivs det i 10 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll att utvisningsbeslutet inte får verkställas under den tid som ett uppehållstillstånd gäller. Med det får förstås det tidsbegränsade uppehållstillstånd som anges i meningen före. Att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är i dessa fall ett alternativ till inhibition. Ett beslut om inhibition innebär att det bestäms att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas. Med nuvarande regler får alltså ett utvisningsbeslut inte verkställas gentemot utlänningen under den tid som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller eller så länge inhibitionsbeslutet kvarstår. Det bör gälla även i fortsättningen. Någon särskild bestämmelse om det behövs dock inte. Det följer av den ge-

nerella bestämmelsen om när ett utvisningsbeslut är verkställbart, se avsnitt 7.3.6.

Bestämmelserna om ny prövning av utvisningsbeslut när utvisningen har iniberats bör i sak oförändrade föras över till den nya lagen. Regleringen bör, för tydlighetens skull, delas upp i två olika paragrafer. Det bör också tydligare anges vad prövningen ska bestå i. Säkerhetspolisen bör anmäla till den myndighet som har beslutat om inhibition om det finns behov av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. Det kan antingen vara Migrationsverket som beslutat om utvisning och inhibition eller regeringen om utvisningsärendet överklagats dit. Tidpunkten för när Säkerhetspolisen ska anmäla behov av ny prövning bör dock ändras till före utgången av oktober månad varje år. Det är en lämpligare tidpunkt på året än vid årsskiftet, med tanke på alla helgdagar. Det bör, på samma sätt som i dag, vara tillräckligt att första anmälan görs före utgången av oktober månad året efter det år då utvisningsbeslutet meddelades.

Har utlänningen i stället beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska med dagens reglering Migrationsverket ompröva utvisningsbeslutet när uppehållstillståndet löper ut. Det normala är att regeringen senast har beslutat om utvisning, antingen genom att ha fastställt eller ändrat Migrationsverkets beslut. Det är då inte rimligt att Migrationsverket ska kunna upphäva regeringens utvisningsbeslut när tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. I stället bör Migrationsverkets prövning begränsas till om det fortfarande finns hinder mot verkställighet, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet bör Migrationsverket antingen besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl för det, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Hänvisningen till 12 kap. 13 a § utlänningslagen bör tas bort

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller vid handläggningen enligt den lagen bestämmelserna i 12 kap. 13 a § utlänningslagen i tillämpliga delar. Av den paragrafen framgår att om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare efter inresan i Sverige har överklagat Polismyndighetens beslut om avvisning eller Migrationsverkets beslut om avvisning eller

utvisning och i samband med överklagandet har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan frågan om inhibition har prövats. Bestämmelsen är tillämplig endast på beslut som kan verkställas utan hinder av att beslutet inte har fått laga kraft. Det gäller t.ex. Polismyndighetens beslut om avvisning, som enligt 12 kap. 6 § utlänningslagen får verkställas även om det har överklagats. Det gäller också i vissa fall när Migrationsverket har beslutat om avvisning av en utlänning.

I likhet med vad som gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll kommer enligt den nya lagen ett beslut om utvisning att få verkställas först efter att det har fått laga kraft. Ett utvisningsbeslut kommer dock att få verkställas utan att det fått laga kraft om utlänningen har lämnat en nöjdförklaring, eftersom det innebär att utlänningen har avstått från att överklaga beslutet. Då det inte i något fall som regleras i den nya lagen är möjligt att verkställa ett utvisningsbeslut när utlänningen har överklagat beslutet, finns det inget behov av att i den nya lagen ta in en bestämmelse som motsvarar 12 kap. 13 a § utlänningslagen.

7.3.5 Förfarandet när utvisningsbeslut inte kan verkställas

Utredningens förslag: Om ett beslut om utvisning har lämnats till Säkerhetspolisen för verkställighet och Säkerhetspolisen anser att beslutet inte går att verkställa, eller att ytterligare besked behövs, ska den anmäla det till den myndighet som har beslutat om utvisning. Den myndigheten ska då pröva om det föreligger hinder mot att verkställa utvisningen, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska myndigheten i fråga besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Innan regeringen avgör en sådan fråga ska ett yttrande inhämtas från Migrationsöverdomstolen. I avvaktan på regeringens beslut får ansvarigt statsråd besluta att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Genom en lagändring år 2010 infördes 13 a § i lagen om särskild utlänningskontroll. Paragrafen behandlar hinder som uppkommer när beslut om utvisning ska verkställas. I första stycket föreskrivs att om den verkställande myndigheten finner att verkställighet av ett beslut om utvisning inte kan genomföras, eller att ytterligare besked behövs, ska myndigheten underrätta den beslutande myndigheten om det. Den beslutande myndigheten ska då pröva om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 § lagen om särskild utlänningskontroll ska meddelas. Bestämmelserna i fråga utgjorde tidigare ett andra stycke i 13 §, som då innehöll samtliga regler om verkställighet, däribland tidpunkten för verkställighet, verkställande myndighet, anvisningar i fråga om verkställighet och förfarandet när fråga om hinder mot verkställighet uppkom. Det är enbart det sistnämnda som numera regleras i 13 a §.

Om Säkerhetspolisen ska verkställa ett beslut om utvisning som Migrationsverket har fattat med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll och Säkerhetspolisen upptäcker ett hinder som gör att utvisningsbeslutet inte går att verkställa, ska den alltså anmäla det till Migrationsverket. Verket ska då pröva om det finns hinder mot att verkställa utvisningen. I så fall ska Migrationsverket besluta att utvisningsbeslutet ska inhiberas eller bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

När regeringen är beslutande myndighet ska enligt 13 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ansvarigt statsråd inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen innan regeringen prövar om inhibition ska meddelas eller om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas. Statsrådet kan delegera uppgiften att inhämta yttrande till en tjänsteman. I förarbetena uttalas att yttrande alltid ska inhämtas innan regeringen prövar frågan om verkställighetshinder (prop. 2009/10:31 s. 301). Av en hänvisning till 3 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll följer att Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande särskilt ska ange om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen mot att utvisningsbeslutet verkställs. Regeringen får inte avvika från Migrationsöverdomstolens bedömning om domstolen finner att ett sådant hinder föreligger. Migrationsöverdomstolen ska, innan den yttrar sig, hålla en

muntlig förhandling, om en sådan inte är uppenbart obehövlig. Formerna för den muntliga förhandlingen framgår av 13 b § lagen om särskild utlänningskontroll.

Av 13 a § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll framgår att, innan regeringen har prövat om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 § ska meddelas, ansvarigt statsråd får besluta att verkställighet tills vidare inte får ske. Statsrådet har alltså möjlighet att interimistiskt besluta att verkställighet av utvisningsbeslutet ska inhiberas, i avvaktan på att regeringen hinner pröva om det finns hinder mot att verkställa utvisningen och om inhibition ska beslutas eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas.

Nuvarande reglering behålls men förtydligas

Inte heller när det gäller nu aktuella regler har det framkommit några skäl att ändra dem i sak. Däremot finns det anledning att förtydliga bestämmelserna när de tas in i den nya lagen. Om ett beslut om utvisning har lämnats till Säkerhetspolisen för verkställighet och myndigheten anser att beslutet inte går att verkställa, bör Säkerhetspolisen anmäla det till den myndighet som har beslutat om utvisning. Det bör gälla även när Säkerhetspolisen har gett Polismyndigheten i uppdrag att rent faktiskt verkställa utvisningen, eftersom Säkerhetspolisen behåller ansvaret under hela verkställighetsprocessen. Det bör även i fortsättningen vara möjligt för Säkerhetspolisen att vända sig till den beslutande myndigheten för att få besked om hur verkställigheten ska genomföras. Det kan aktualiseras t.ex. om det uppstår problem med att få fram resehandlingar eller om det land dit utvisningen ska verkställas vägrar att ta emot utlänningen. Det kan även uppkomma andra praktiska hinder som gör att Säkerhetspolisen inte kan verkställa utvisningen. Ett exempel kan vara att det rent fysiskt inte går att verkställa en utvisning direkt till ett visst land, eftersom det inte finns några lämpliga kommunikationer dit. Även vid sådana praktiska verkställighetshinder bör Säkerhetspolisen underrätta den beslutande myndigheten om problemet.

Har Säkerhetspolisen underrättat den beslutande myndigheten om att ett beslut om utvisning inte kan genomföras, eller att ytterligare besked behövs, bör också enligt den nya lagen den beslutande myndigheten pröva om det finns hinder mot verkställighet av utvis-

ningsbeslutet. Om det finns ett sådant hinder bör den beslutande myndigheten i första hand besluta att utvisningsbeslutet ska inhiberas. Den beslutande myndigheten bör även i dessa fall kunna bevilja utlännningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns särskilda skäl.

I 13 a § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas det till att den beslutande myndigheten ska pröva om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 § ska meddelas. Av den paragrafen framgår det att sådana beslut ska fattas om det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Hänvisningen till 10 § lagen om särskild utlänningskontroll måste förstås så att inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd kan meddelas också om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning – än ett hinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen – inte bör verkställas. Till ”någon annan särskild anledning” skulle enligt utredningens mening kunna hänföras sådana mer temporära eller praktiska verkställighetshinder som nyss nämnts och som inte omfattas av de uppräknade paragraferna i utlänningslagen. Den möjligheten bör därför finnas även enligt den nya lagen. Som har framgått i avsnitt 7.3.4 bör inhibition och beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd bara kunna aktualiseras när det enligt den nya lagen finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Det samma bör gälla här. Det innebär att också hinder enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen ska beaktas.

Vidare bör det framgå att regeringen inför sin prövning ska inhämta ett yttrande från Migrationsöverdomstolen, som ska uttala sig om huruvida det finns hinder mot att utvisningsbeslutet verkställs. Yttrande bör även i fortsättningen kunna inhämtas av det ansvariga statsrådet eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer. Bestämelsen om att ansvarigt statsråd får besluta att utvisningsbeslutet inte får verkställas i avvaktan på regeringens prövning bör förtydligas. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör så snart som möjligt underrättas om beslut i fråga om inhibition och beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det regleras i dag genom en förordningsbestämmelse och det kan göras även i fortsättningen.

En särskild situation som kan uppkomma är om någon annan än Säkerhetspolisen uppmärksammar att det kan finnas hinder mot att

verkställa ett utvisningsbeslut som Säkerhetspolisen fått för verkställighet. Det kan t.ex. vara utlänningen själv som till Migrationsverket anmäler hinder mot verkställighet. Eftersom det endast är Säkerhetspolisen som, i egenskap av verkställande myndighet, kan initiera förfarandet hos den myndighet som har beslutat om utvisning (vilket i de flesta fall är regeringen), bör Migrationsverket vidarebefordra informationen till Säkerhetspolisen. Det anses ligga i en myndighets serviceskyldighet att lämna vidare inkomna handlingar till den myndighet som är behörig i frågan. Är det fråga om muntliga uppgifter bör Migrationsverket se till att de dokumenteras och därefter överlämna dokumentationen. Säkerhetspolisen får sedan överväga behovet av att kontakta den beslutande myndigheten för att den ska kunna ta ställning i verkställighetsfrågan eller för att få ytterligare besked.

7.3.6 När ett beslut om utvisning ska verkställas, anses vara verkställt och upphör att gälla

Utredningens förslag: Ett beslut om utvisning ska verkställas så snart det kan ske efter det att beslutet har fått laga kraft, om inte inhibition eller ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats. Ett utvisningsbeslut får också verkställas om utlänningen har avgett nöjdförklaring. Har utlänningen genom tidigare beslut beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska det tillståndet upphöra att gälla när utvisningsbeslutet fått laga kraft eller utlänningen nöjdförklarat sig. Ett beslut om utvisning ska som huvudregel anses vara verkställt om utlänningen har lämnat Sverige.

Ett utvisningsbeslut upphör att gälla när tiden för återreseförbudet löper ut.

Utredningens bedömning: Den särskilda tidsfristen för när ett beslut om att utvisa en utlänning som är EES-medborgare, eller familjemedlem till en sådan medborgare, får verkställas bör inte föras över till den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Dagens reglering

Om inhibition eller ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd inte har meddelats ska, enligt 13 § första stycket första meningen lagen om särskild utlänningskontroll, ett beslut om utvisning verkställas så snart det kan ske efter det att beslutet vunnit laga kraft. Beslut om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem får enligt 13 § andra stycket verkställas tidigast fyra veckor från den dag då EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet. Finns det synnerliga skäl får dock utvisningsbeslutet verkställas genast. Undantaget från fyraveckorsfristen avser sådana fall där någon särskild omständighet gör att verkställigheten brådskar. Som exempel nämns i förarbetena om ytterligare överklagande inte kan ske, t.ex. när regeringen har beslutat. Då torde undantaget för brådskande fall i praktiken utgöra en huvudregel (Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, prop. 2005/06:77, s. 88 f.). Reglerna om verkställighet av beslut om utvisning av EES-medborgare och familjemedlemmar till sådana medborgare togs in i lagen om särskild utlänningskontroll år 2010. Tidigare hade det reglerats genom en hänvisning till utlänningslagen.

Reglerna om när utvisningsbeslut ska verkställas bör justeras

Det har inte framkommit något skäl till att ändra den nuvarande huvudregeln att utvisningsbeslut ska verkställas så snart som möjligt efter det att beslutet har fått laga kraft. Utredningen föreslår i avsnitt 13.2.8 att det i den nya lagen förs in en möjlighet till nöjdförklaring. En utlänning som har utvisats enligt den nya lagen ska kunna förklara att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet. På motsvarande sätt som gäller enligt 12 kap. 8 § utlänningslagen vid utvisning på grund av brott bör det i den nya lagen föreskrivas att ett beslut om utvisning får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

I sammanhanget bör nämnas att en utlänning alltid har rätt till ett skäligen rådrom innan utvisningsbeslutet verkställs. Det gäller inte

minst när regeringen har beslutat om utvisning, eftersom det beslutet får laga kraft – och därmed kan verkställas – direkt. Utlänningen ska, bl.a. enligt praxis från Europadomstolen, först få del av beslutet och därefter hinna överväga om han eller hon vill vidta ytterligare rättsliga åtgärder.

När det gäller specialregeln om när beslut om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar får verkställas har den, som nämnts i avsnitt 5.2.7, sin grund i rörlighetsdirektivet. Enligt artikel 30.3 ska tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen av utvisningsbeslutet. Utredningen anser som framgått att den nya lagen kan utformas utan anpassning till olika krav som ställs i EU-direktiv. Det har sin grund i att den nya lagen syftar till att skydda den inre säkerheten och att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens. De utlänningar som kommer att utvisas med stöd av den nya lagen ska avlägsnas från landet därför att de kan antas komma att begå terrorismrelaterade brott eller på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det är därför av största vikt att utvisningsbeslutet verkställs så snart som möjligt efter att det har blivit verkställbart. Även om det finns skäl att behålla vissa regler som rör EES-medborgare och deras familjemedlemmar är det inte lämpligt att tillåta en sådan särbehandling som den nuvarande regleringen innebär. Intresset av att snabbt kunna avlägsna utlänningar som utgör ett allvarligt samhällshot väger i detta fall betydligt tyngre än utlänningarnas intresse av att få god tid på sig att lämna landet. Till det kommer att det i fråga om presumtiva terrorister så gott som undantagslöst torde finnas synnerliga skäl att inte avvakta fyra veckorsfristen. Detsamma torde gälla andra som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Den särskilda regeln om verkställighet av beslut om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar bör därför inte tas in i den nya lagen.

Övriga bestämmelser om verkställighet bör tas in i den nya lagen

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till att föreskrifter i 12 kap. 21 och 22 §§ utlänningslagen om verkställighet av beslut om utvisning ska gälla i tillämpliga delar. Av paragraferna framgår

när ett beslut om utvisning ska anses vara verkställt och när ett beslut om utvisning upphör att gälla.

Som tidigare nämnts är det en generell utgångspunkt vid utformningen av den nya lagen att hänvisningar till utlänningslagen ska undvikas så långt som möjligt. Det gäller inte minst när det är oklart vad hänvisningarna avser och vilka delar av paragraferna i utlänningslagen som är tillämpliga vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är fallet med de nu aktuella paragraferna. Hänvisningarna till 12 kap. 21 och 22 §§ utlänningslagen bör därför ersättas med materiella bestämmelser i den nya lagen. Bestämmelserna bör förtydligas för att bättre stämma överens med regleringen i övrigt i den nya lagen.

Det bör tas in en bestämmelse av vilken det framgår att ett beslut om utvisning enligt den nya lagen ska anses vara verkställt när utlänningen har lämnat Sverige. Det bör emellertid på samma sätt som i dag inte gälla om utlänningen har överlämnats eller överförs till en annan stat eller till en internationell domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor om att utlänningen ska återföras till Sverige. Det kan nämligen inte uteslutas att en sådan situation kan uppstå även vid utvisning enligt den nya lagen.

Tidigare uppehållstillstånd bör upphöra att gälla

När en utlänning har utvisats, och utvisningsbeslutet har verkställts, har utlänningen inte längre rätt att uppehålla sig i Sverige. Eftersom det i de fall som kommer att regleras av den nya lagen rör sig om utlänningar som har bedömts utgöra ett allvarligt hot mot det svenska samhället är det av särskilt stor vikt att de inte kan återvända och göra gällande att de har rätt att vistas i Sverige.

Redan i dag anses ett uppehållstillstånd upphöra att gälla i och med att en utlänning utvisas. Det finns emellertid skäl att förtydliga det genom en uttrycklig bestämmelse. Det bör därför framgå av den nya lagen att om utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige när han eller hon utvisas förfaller uppehållstillståndet. Tidpunkten för när ett uppehållstillstånd upphör att gälla bör vara när utvisningsbeslutet har fått laga kraft eller utlänningen har nöjdförklarat sig över utvisningsbeslutet. Skälet till det är att det är först då utvisningen kan verkställas.

En utlänning bör inte kunna ha flera uppehållstillstånd samtidigt. Det är därför rimligt att, om en utlänning t.ex. har ett permanent uppehållstillstånd när han eller hon utvisas med stöd av den nya lagen, det tillståndet upphör att gälla i och med att utvisningsbeslutet är verkställbart. Om utvisningsbeslutet inte kan verkställas kommer det att inhiberas eller utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsverket bör alltså, om övriga förutsättningar är uppfyllda, kunna bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av de särskilda bestämmelserna om det i den nya lagen, även om utlänningen vid beslutstillfället har ett annat gällande uppehållstillstånd. Syftet är att utlänningen ska ha ett uppehållstillstånd när utvisningsbeslutet har fått laga kraft och det inte går att verkställa. Det tidigare beviljade uppehållstillståndet upphör ju när utvisningsbeslutet får laga kraft.

Om regeringen meddelar ett utvisningsbeslut får det omedelbart laga kraft. Skulle utlänningen då beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer det tillståndet att börja gälla direkt. Ett tidigare beviljat uppehållstillstånd ersätts då av ett nytt, tidsbegränsat sådant. I de allra flesta fall kommer dock utvisningsbeslutet i stället att inhiberas i avvaktan på att det kan verkställas, se avsnitt 7.3.4.

Eftersom den nu föreslagna bestämmelsen reglerar en direkt verkan av att det har meddelats ett utvisningsbeslut, bör den placeras i anslutning till bestämmelser som reglerar andra frågor som kan aktualiseras i samband med ett sådant beslut, se avsnitt 7.2.4.

Ett utvisningsbeslut upphör att gälla när återreseförbudet löper ut

I 12 kap. 22 § utlänningslagen är huvudregeln att ett beslut om utvisning upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör dock beslutet om utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut. Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol på grund av brott upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet löper ut. Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla. Det innebär motsatsvis att ett utvisningsbeslut som har meddelats av all-

män domstol i brottmål inte upphör att gälla även om utlänningen skulle beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Utredningen har i avsnitt 7.2.3 föreslagit att ett beslut om utvisning enligt den nya lagen alltid ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. I likhet med vad som gäller vid utvisning på grund av brott bör därför ett beslut om utvisning enligt den nya lagen gälla så länge utlänningen är förbjuden att återvända till Sverige. Det bör alltså föreskrivas att beslut om utvisning upphör att gälla när tiden för återreseförbudet löper ut. Har återreseförbud meddelats utan någon tidsbegränsning kommer det följaktligen inte att finnas någon tidpunkt där utvisningsbeslutet upphör att gälla. Om utlänningen återvänder till Sverige kan alltså utvisningsbeslutet verkställas på nytt, så länge återreseförbudet inte har löpt ut.

7.3.7 Ny verkställighet av beslut som inte upphört att gälla

Utredningens förslag: Ett beslut om utvisning får verkställas på nytt om utvisningsbeslutet har verkställts och utlänningen där-
efter anträffas i Sverige. Det förutsätter att utvisningsbeslutet
inte har upphört att gälla. Under vissa förhållanden får emellertid
ett sådant utvisningsbeslut inte verkställas på nytt.

Skälen för utredningens förslag: I 12 kap. 23 § utlänningslagen, som genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller i ärenden som handläggs enligt den lagen, anges när ett beslut om utvisning (eller avvisning) får verkställas på nytt. Förutsättningarna för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att en utlänning påträffas i Sverige efter det att ett utvisningsbeslut (eller avvisningsbeslut) har verkställts mot honom eller henne och beslutet inte har upphört att gälla. Utvisningsbeslutet ska också ha fått laga kraft eller trots det få verkställas enligt 12 kap. 7 eller 8 § utlänningslagen.

Enligt 12 kap. 7 § utlänningslagen får ett utvisningsbeslut verkställas även om det inte fått laga kraft, om utlänningen har nöjdförklarat sig eller om Migrationsverket har beslutat att ett avvisningsbeslut får verkställas omedelbart. Även 12 kap. 8 § utlänningslagen gäller vid nöjdförklaring (vid utvisning på grund av brott). Ett beslut om utvisning får dock inte verkställas på nytt om utlänningen har återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering (under dess

giltighetstid) eller efter att ha fått tillstånd att göra ett kort besök här i landet eller om utlänningen efter återkomsten har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det finns också en särskild regel om när ett beslut om utvisning (eller avvisning) som inte är förenat med återreseförbud inte får verkställas på nytt.

Hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser är otydlig och i många hänseenden är de redovisade reglerna inte alls tillämpliga vid utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det bör därför tas in en bestämmelse i den nya lagen i vilken det regleras när ett beslut om utvisning får verkställas på nytt. Av den bör det framgå att om ett beslut om utvisning har verkställts och utlänningen därefter anträffas i Sverige ska utvisningsbeslutet verkställas på nytt, om det inte har upphört att gälla.

Eftersom det inte finns några bestämmelser om nöjdförklaring i lagen om särskild utlänningskontroll och det inte heller finns någon hänvisning till 15 kap. utlänningslagen anses en utlänning inte kunna nöjdförklara sig beträffande utvisningsbeslut som har meddelats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen föreslår i avsnitt 13.2.8 att det i den nya lagen förs in en möjlighet för utlänningen att nöjdförklara sig. Därmed kommer nöjdförklaring att utgöra en förutsättning, vid sidan av laga kraft, när bestämmelsen om ny verkställighet förs över till den nya lagen. Ett beslut om utvisning ska dock inte få verkställas på nytt om utlänningen återvänder när han eller hon har fått tillstånd till ett kort besök i Sverige (se avsnitt 7.4.1) eller efter återkomsten beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om det i samband med att ett utvisningsbeslut ska verkställas på nytt uppstår behov av att kunna säkra utlänningen, t.ex. i avvaktan på att verkställigheten kan genomföras med lämpligt transportmedel, är reglerna om förvar tillämpliga.

7.4 Uppehåll i och upphävande av återreseförbud

7.4.1 Särskilt tillstånd till ett kort besök

Utredningens förslag: En utlänning som har meddelats ett återreseförbud kan av regeringen ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök i Sverige. Det förutsätter att besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får tillstånd till ett kort besök ges på ansökan av någon annan än utlänningen.

Skälen för utredningens förslag: En utlänning som har förbjudits att återvända till Sverige för en viss tid eller utan tidsbegränsning får enligt 4 a § lagen om särskild utlänningskontroll ges ett särskilt tillstånd av regeringen att göra ett kort besök här. Det förutsätter att besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Ett tillstånd till kort besök får ges på ansökan av någon annan än utlänningen, om det finns särskilda skäl.

Det har inte framkommit några skäl till att ändra de nuvarande reglerna om särskilt tillstånd till ett kort besök för en utlänning som utvisats och förbjudits att återvända hit. Sådana tillstånd är avsedda att kunna meddelas i speciella situationer där det skulle vara inhumant eller stå i strid med svenska intressen att inte medge utlänningen möjlighet att tillfälligt vistas i Sverige. Det bör därför även i fortsättningen föreskrivas att en utlänning som enligt den nya lagen, eller motsvarande äldre lagstiftning, har meddelats ett återreseförbud, kan ansöka hos regeringen om att få tillstånd att göra ett kort besök i Sverige, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Det bör gälla oavsett om återreseförbudet gäller utan tidsbegränsning eller för viss tid.

Med synnerligen viktig angelägenhet avses t.ex. besök hos en allvarligt sjuk nära släkting eller begravning av en nära anhörig. Om det finns särskilda skäl, ska även i fortsättningen ett sådant tillstånd kunna ges på ansökan av någon annan än utlänningen. Det kan t.ex. förekomma att en utvisad utlänning åberopas som vittne i domstol. Utlänningen kan då på åklagarens eller annan parts begäran få tillstånd att göra ett kort besök i Sverige i samband med rättegången (jfr prop. 1988/89:86 s. 168). Tillståndet för ett kort besök i Sverige medför inte att återreseförbudet upphör att gälla. Efter besöket ska utlänningen alltså på nytt lämna landet. Stannar utlänningen kvar i

Sverige efter det att tillståndet har löpt ut kan han eller hon straffas för det, se avsnitt 14.1.

Bestämmelserna om särskilt tillstånd till ett kort besök bör i den nya lagen placeras efter bestämmelserna om verkställighet av utvisningsbeslut. Det är nämligen först efter det att ett beslut om utvisning har verkställts som det kan aktualiseras att utlänningen behöver återvända till Sverige för ett kort besök.

En förutsättning för att utlänningen ska kunna göra ett kort besök som han eller hon har fått tillstånd till är att Polismyndigheten och andra myndigheter som bevakar Sveriges gräns har tillgång till information om det. När regeringen utfärdar tillstånd till ett kort besök bör den därför underrätta Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om det. Det kan regleras i en förordningsbestämmelse.

7.4.2 Upphävande av återreseförbud

Utredningens förslag: En EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare får ansöka hos regeringen om att få ett återreseförbud upphävt. Om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla får regeringen helt eller delvis upphäva det.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon annan möjlighet till upphävande av återreseförbud.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Återreseförbud för EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Har en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem enligt 4 § lagen om särskild utlänningskontroll, eller motsvarande äldre bestämmelser, förbjudits att återvända till Sverige får regeringen helt eller delvis upphäva förbudet, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Bestämmelsen togs in i 4 b § lagen om särskild utlänningskontroll genom en lagändring år 2012 men gällde redan tidigare genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser. Rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att få återreseförbud upphäva har sin grund i artikel 32.1 i

rörlighetsdirektivet. När utlänningslagens bestämmelser ändrades, vid genomförandet av återvändandedirektivet, ansåg regeringen att den även i fortsättningen borde vara behörig att upphäva återreseförbud som meddelats enligt lagen om särskild utlänningskontroll och som avsåg EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare (prop. 2011/12:60 s. 54).

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 funnit att det är möjligt att göra undantag från bestämmelser i EU-direktiv om det behövs för att skydda den inre säkerheten. Den nya lagen kan därför utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i sådana direktiv. Som framgått i avsnitt 5.2.7 anser utredningen att det av hänsyn till nationell säkerhet kan finnas skäl att frångå bestämmelser i rörlighetsdirektivet för det begränsade antalet utläningar som kommer att omfattas av den nya lagen. Samma resonemang skulle kunna anföras här. Det finns dock skäl att behålla vissa rättssäkerhetsgarantier som EES-medborgare och deras familjemedlemmar har enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hit hör enligt utredningens uppfattning möjligheten att få frågan om upphävande av återreseförbud prövad. EES-medborgare bör alltså få behålla den möjligheten. Därför bör bestämmelsen om att EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan begära att få sina återreseförbud upphävda föras över till den nya lagen. En sådan prövning kan, förutom att återreseförbudet inte ändras, utmyнна i att ett obegränsat återreseförbud tidsbegränsas, att ett tidsbegränsat återreseförbud förkortas eller att återreseförbudet upphävs.

Utredningen har i avsnitt 7.3.6 föreslagit att ett utvisningsbeslut ska upphöra att gälla när tiden för återreseförbudet har gått ut. Om regeringen efter ansökan helt upphäver ett återreseförbud för en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare bör det också få till följd att utvisningsbeslutet upphör. Någon uttrycklig regel om det behövs inte, utan det får anses följa av att det inte längre finns ett återreseförbud som utvisningsbeslutets giltighet är kopplat till.

Om en EES-medborgare, eller en familjemedlem till en sådan medborgare, vill att ett återreseförbud som meddelats honom eller henne ska upphävas får alltså han eller hon ansöka om det hos regeringen. Det kan även i fortsättningen regleras i en förordningsbestämmelse. Dagens krav på att regeringen ska ta ställning till ansökan inom sex månader från det att den lämnades in bör behållas.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska, som nämnts i avsnitt 7.2.3, underrättas om att det har meddelats ett utvisningsbeslut med återreseförbud. Om en utlänning inte längre har ett återreseförbud därför att regeringen har upphävt det bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen informeras om det. Detsamma bör gälla om regeringen har ändrat tiden för återreseförbudet. Underrättelseskyldigheten kan regleras i förordning.

Upphävande av återreseförbud i andra fall?

När det gäller återreseförbud som ålagts utlänningar enligt utlänningslagen finns det, utöver nyssnämnda bestämmelse, regler som ger utlänningen möjlighet att få frågan om upphävande av återreseförbudet prövad. Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får enligt 8 kap. 26 § utlänningslagen upphäva ett återreseförbud, helt eller delvis, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Det gäller emellertid inte utvisning på grund av brott. Däremot finns det regler i 12 kap. 16 a–d §§ utlänningslagen om upphävande av sådana utvisningsbeslut. I lagen om särskild utlänningskontroll finns det ingen motsvarande reglering. Regeringen anses dock, genom sin grundlagsfästa rätt att besluta om nåd, kunna upphäva eller mildra ett utvisningsbeslut eller ett beslut om återreseförbud.

Som framgått kan en utlänning meddelas återreseförbud utan någon inskränkning till tid. Frågan är om det, mot bakgrund av det föreslagna utvidgade tillämpningsområdet för den nya lagen, finns anledning att införa en generell bestämmelse som ger utlänningen möjlighet att få frågan om återreseförbud prövad. Enligt utredningens mening bör det endast vara regeringen som kan komma ifråga för att pröva den saken, i linje med vad som gäller för ett kort besök. Behovet av en sådan bestämmelse kan ifrågasättas av flera skäl. Ett skäl är att frågan om att mildra eller upphäva ett återreseförbud för någon som har utvisats på grund av att han eller hon är en presumtiv terrorist eller annars kan utgöra ett allvarligt säkerhetsshot bara skulle kunna aktualiseras vid mycket speciella omständigheter. Det torde kräva skäl som kan liknas vid det som krävs för resning i brottmål. Ett annat skäl till att en sådan prövningsmöjlighet inte behövs är att regeringen alltid har möjlighet att av nåd ändra eller upphäva beslut

av nu aktuellt slag. Därför anser utredningen att det inte bör införas någon ny prövningsmöjlighet i fråga om återreseförbud i de fall där det finns verkställighetshinder. Däremot bör det regleras hur framställningar från utlänningar om att verkställda utvisningsbeslut ska upphävas bör hanteras. Det bör då även regleras vad som bör gälla om en utlänning som har utvisats enligt den nya lagen eller motsvarande äldre bestämmelser ansöker om uppehållstillstånd.

7.5 Upphävande av verkställda utvisningsbeslut

Utredningens förslag: Endast regeringen ska på begäran av utlänningen få upphäva ett verkställt beslut om utvisning enligt den nya lagen eller motsvarande äldre bestämmelser. En begäran om det får framställas tidigast tio år efter att utvisningsbeslutet verkställdes.

Om en utlänning, som har utvisats enligt den nya lagen eller motsvarande äldre bestämmelser och utvisningsbeslutet är verkställt, ansöker om uppehållstillstånd ska den ansökan anses vara en ansökan om att få utvisningsbeslutet upphävt.

Skälen för utredningens förslag: Den nya lagen syftar, i likhet med lagen om särskild utlänningskontroll, till att en utlänning som kan antas komma att begå terrorismrelaterade gärningar eller annars utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet ska utvisas. Ett utvisningsbeslut ska alltid förenas med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska som huvudregel gälla utan tidsbegränsning. Endast regeringen kan ge tillstånd för den vars utvisningsbeslut verkställts att komma tillbaka för ett kort besök. I vissa särskilda fall kan regeringen på ansökan av utlänningen upphäva återreseförbudet, men den möjligheten tillkommer inte alla utlänningar som utvisats enligt den nya lagen. Utgångspunkten är alltså att den som utvisats inte ska kunna återvända hit, i vart fall inte på mycket lång tid. Ett utvisningsbeslut upphör att gälla först när återreseförbudet löper ut. Skulle utlänningen återvända till Sverige under den tid han eller hon har återreseförbud kan alltså utvisningsbeslutet verkställas på nytt. Gäller återreseförbudet utan tidsbegränsning finns det ingen borte gräns för när utvisningsbeslutet upphör att

gälla. Däremot kan registreringen av återreseförbud i SIS komma att ses över med jämna mellanrum.

Mot bakgrund av att ett utvisningsbeslut gäller så länge det finns ett giltigt återreseförbud bör det inte vara möjligt för en utvisad utlänning att efter verkställd utvisning få uppehållstillstånd i Sverige, om inte utvisningsbeslutet upphävs. Det bör därför tas in en bestämmelse i den nya lagen om att en ansökan om uppehållstillstånd som ges in av en utlänning som har utvisats enligt den nya lagen, och där utvisningsbeslutet verkställts, bör ses som en begäran om att utvisningsbeslutet ska upphävas. Det bör också gälla om utlänningen har utvisats med stöd av motsvarande äldre bestämmelser och det beslutet har verkställts. I lagen om särskild utlänningskontroll finns det inte någon möjlighet för den utlänning som har utvisats att ansöka om att utvisningsbeslutet ska upphävas. Av rättssäkerhetsskäl bör en sådan möjlighet införas, men den bör begränsas.

Upphävande av utvisningsbeslut bör kunna aktualiseras först efter det att ett utvisningsbeslut har verkställts. Om ett utvisningsbeslut inte har verkställts beror det normalt på att det finns ett verkställighetshinder. Utvisningsbeslutet har då med största sannolikhet inhiberats. För inhiberade utvisningsbeslut görs det en årlig genomgång av om det finns behov av att pröva utvisningsfrågan på nytt (se avsnitt 7.3.4). Säkerhetspolisen ska i sådana fall anmäla till den myndighet som slutligt har beslutat om utvisning om det finns behov av förnyad prövning. Det gäller oavsett om det är Migrationsverket eller regeringen som fattat utvisningsbeslutet. Om Säkerhetspolisen anser att det inte finns skäl att upphäva utvisningsbeslutet kan utlänningen invända att något inträffat som gör att det finns det, och begära att få den saken prövad. Efter prövning kan alltså utvisningsbeslutet komma att upphävas av den myndighet som har beslutat om utvisningen. Utvisningsbeslut som inte har verkställts bör alltså inte omfattas av den särskilda möjligheten till upphävande.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats kommer det enligt den nya lagen inte att finnas någon möjlighet att upphäva utvisningsbeslutet när tillståndstiden går ut, men det kommer att göras en regelbunden prövning av verkställighetsfrågan. Om det fortfarande finns verkställighetshinder när tillståndstiden löpt ut bör det normala vara att utvisningsbeslutet i stället inhiberas. Därefter finns det möjlighet att i samband med den årliga anmälan få utvisningsbeslutet upphävt.

Ett egentligt behov av att kunna ansöka om upphävande av utvisningsbeslut uppstår alltså först efter det att beslutet har verkställts. En sådan ansökan bör dock inte tillåtas direkt efter att utvisningen har verkställts, utan först efter det att en längre tid har passerat. Skälet till det är, som utredningen redan varit inne på, att en utlänning som utvisats på grund av att han eller hon har bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot inte ska ges någon möjlighet att återvända till Sverige på mycket länge. Framställan om att utvisningsbeslutet ska upphävas bör därför endast få göras av utlänningen själv och tidigast tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes. En ansökan som görs dessförinnan bör inte tas upp till prövning. Det bör endast vara regeringen som får besluta om upphävande av utvisningsbeslut på ansökan av utlänningen. Det ligger i sakens natur att det krävs starka skäl för att upphäva ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen eller motsvarande äldre bestämmelser. Så länge utlänningen alltjämt utgör ett hot mot Sverige bör utvisningsbeslutet kvarstå, även om hotet kanske i någon mån har försvagats. En ansökan om upphävande kommer därför sannolikt i de flesta fall inte att leda till positivt resultat. Det är emellertid angeläget att det finns en prövningsmöjlighet. Möjligheten att få ett utvisningsbeslut upphävt bör gälla inte bara beslut enligt den nya lagen utan också sådana som meddelats enligt motsvarande äldre bestämmelser.

8 Förvar

8.1 Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll

8.1.1 Förutsättningarna för förvar

En utlänning får enligt 8 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll tas i förvar om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen, eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas. Därutöver krävs det att det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar. Bestämmelsen fördes oförändrad i sak över från 12 § i 1989 års terroristlag till lagen om särskild utlänningskontroll vid den lagens tillkomst (prop. 1990/91:118 s. 82 f.).

Genom hänvisningar i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller de materiella bestämmelserna om förvar i 10 kap. utlänningslagen i tillämpliga delar. Det innebär att förutsättningarna i utlänningslagen för att ta en utlänning i förvar ska tillämpas även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningsrätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, s.k. utredningsförvar. En utlänning får också tas i s.k. sannolikhetsförvar. Förvar får enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen beslutas om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket utlänningslagen. En utlänning får också tas i förvar för att vederbörande myndighet ska kunna förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar. För sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar krävs enligt 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen att det finns risk för att utlänningen

bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Hänvisningen till 10 kap. 1 § utlänningslagen infördes i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll när det beslutades att lagen om särskild utlänningskontroll inte längre skulle vara subsidiär till utlänningslagen (prop. 2009/10:31 s. 290 f.). I förarbetena uttalas att en sådan ordning – att regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll också gäller i bl.a. ett ärende om ansökan om statusförklaring avseende en utlänning som redan är utvisad enligt lagen – får till följd att det även kan finnas behov av att tillämpa förvarsgrunderna i utlänningslagen i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll, t.ex. utredningsförvar (prop. 2009/10:31 s. 238).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2020:2 bedömt förutsättningarna för uppsikt och därmed för förvar. Domstolen uttalade att utlänningslagens bestämmelser om förvar ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de står i överrensstämmelse med EU-rätten. För att en utlänning, som omfattas av mottagandedirektivet ska kunna tas i förvar ska alltså förutsättningarna för förvar enligt det direktivet vara uppfyllda. Vidare konstaterade domstolen att om en utlänning sitter i förvar, som ett led i ett återvändandeförfarande som omfattas av återvändandedirektivet, och lämnar in en asylansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återsändande, finns det grund för att hålla den asylsökande kvar i förvar enligt utlänningslagen och mottagandedirektivet. När förutsättningarna för förvar i en sådan situation är uppfyllda finns det även grund för uppsikt.

8.1.2 Förvarstiden

I 10 kap. 4 § utlänningslagen regleras hur länge en utlänning får hållas i förvar. Paragrafen är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 10 kap. 4 § första stycket utlänningslagen får utredningsförvar inte pågå längre än 48 timmar.

En utlänning får enligt 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen inte hållas i verkställighetsförvar längre än två månader. Tiden får emellertid förlängas om det finns synnerliga skäl. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen enligt huvudregeln inte hållas i förvar längre än tre månader. Om det är sannolikt att verkställigheten kom-

mer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar får tiden förlängas. Den får dock inte vara längre än totalt tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott. I de fallen finns det inte någon bortre tidsgräns. Verkställighetsförvar förutsätter att det finns ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft, eller att beslutet får verkställas innan det har fått laga kraft (se bl.a. MIG 2013:7). I rättsfallet MIG 2013:3 konstateras att den sammanlagda längsta förvarstiden på tolv månader avser enbart den tid då en utlänning hålls i förvar för att förbereda och genomföra verkställigheten av ett laga-kraftvunnet beslut att avlägsna honom eller henne ur Sverige (verkställighetsförvar). Om utlänningen redan hålls i förvar på någon annan grund när beslutet om verkställighetsförvar fattas är utgångspunkten för beräkningen av tolv månadersperioden den dag då avlägsnandebeslutet vann laga kraft.

I andra fall än som avses i 10 kap. 4 § första och andra styckena utlänningslagen, får enligt tredje stycket en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Bestämmelserna i utlänningslagen om hur länge verkställighetsförvar får pågå bygger på återvändandedirektivet. Enligt artikel 15.5 ska varje medlemsstat fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader. Medlemsstaterna får, enligt artikel 15.6, inte förlänga den perioden annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader. Det gäller i fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen, eller beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar drar ut på tiden. Den sammanlagda förvarstiden får enligt direktivet inte överskrida 18 månader. Medlemsstaterna får enligt artikel 2.2 b besluta att inte tillämpa direktivet på utlänningar som har dömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlämningsförfaranden.

När direktivet genomfördes i svensk rätt valde man att sätta en snävare tid än vad återvändandedirektivet medger. I förarbetena angav regeringen att tre månader var en lämplig tidsperiod för verkställighetsförvar när utlänningen inte samarbetar eller det tar lång tid att

skaffa handlingar. Den längsta tiden för verkställighetsförvar sattes till tolv månader, dvs. tiden i förvar skulle alltså kunna förlängas med upp till nio månader. Förvarstiderna skulle inte gälla för utlänningar som utvisats på grund av brott (prop. 2011/12:60 s. 75).

I rättsfallet MIG 2019:17 ansåg Migrationsöverdomstolen att de nationella bestämmelserna om tolv månader som längsta tid i förvar ska ha företräde framför återvändandedirektivets tidsgränser. Domstolen uttalade också att den i svensk rätt föreskrivna tolv månadersperioden i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen måste förstås som den maximala tid som en utlänning får hållas i förvar för verkställighet av avlägsnandebeslutet, i vart fall så länge som det får anses vara fråga om samma verkställighetsärende. Med samma verkställighetsärende avses då ett ärende där arbetet med att verkställa avlägsnandebeslutet har pågått eller kunnat pågå i stort sett kontinuerligt utan större avbrott. Om utlänningen i en sådan situation tas i förvar mer än en gång för att verkställa avlägsnandebeslutet måste tidigare period eller perioder som utlänningen hållits i verkställighetsförvar beaktas vid beräkningen av tolv månadersperioden. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kan en ny tolv månadersperiod börja löpa. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om avlägsnandebeslutet har verkställts men utlänningen efter en tid utomlands åter rest in i Sverige, eller om avlägsnandebeslutet under en period inte har kunnat verkställas därför att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I det aktuella fallet hade en utlänning hållits i verkställighetsförvar fram till att det gjordes ett försök att verkställa utvisningen. Verkställighetsförsöket misslyckades och utlänningen fick återföras till Sverige. Han togs på nytt i verkställighetsförvar. När utvisningsbeslutet slutligen kunde verkställas hade utlänningen sammanlagt hållits i verkställighetsförvar under drygt tjugo månader. Eftersom det var fråga om samma verkställighetsärende fann Migrationsöverdomstolen att det inte hade funnits förutsättningar för verkställighetsförvar efter det att den maximalt tillåtna tiden om tolv månader hade gått ut.

8.1.3 Synnerliga skäl för verkställighetsförvar i mer än två månader

Vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för en längre förvarstid än två månader när det gäller verkställighetsförvar anges inte i lagtexten, men utvecklas i viss utsträckning i förarbetena. Som exempel på synnerliga skäl anges att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han eller hon lämnat felaktiga uppgifter om sig själv. Ett annat exempel är att utredning pågår om det finns något land som är villigt eller skyldigt att ta emot utlänningen (prop. 1975/76:18 s. 132 f.).

Av praxis, i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för en längre förvarstid än de inledande två månaderna vid verkställighetsförvar, framgår att det regelmässigt finns synnerliga skäl om behovet av fortsatt förvar har sin grund i bristande medverkan från utlänningen och den verkställande myndigheten inte kan anses ha varit ineffektiv under verkställighetsarbetet. Ytterst görs en bedömning av om fortsatt förvar står i proportion till intresset av att säkerställa verkställigheten. Vid den bedömningen har det stor betydelse hur länge utlänningen redan har suttit i förvar (se t.ex. RÅ 1993 ref. 15, RÅ 1994 ref. 98, RÅ 2005 ref. 60 och RÅ 2006 ref. 5 samt MIG 2008:44 och MIG 2010:15).

8.1.4 Vem som beslutar om förvar

Om en ansökan om utvisning har gjorts, beslutar enligt 9 a § lagen om särskild utlänningskontroll den myndighet som handlägger ärendet även om förvar. Ett ärende kan enligt 9 b § handläggas av Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller Säkerhetspolisen. När regeringen är handläggande myndighet beslutar, enligt 9 c §, ansvarigt statsråd om förvar. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar. Däremot får regeringen upphäva ett förvarsbeslut.

Lagen om särskild utlänningskontroll bygger, liksom utlänningslagen, på tanken att den myndighet som ska pröva eller yttra sig i ärendet om utvisning och därefter den myndighet som ska verkställa beslutet om utvisning, också ska avgöra frågor om förvar.

8.1.5 Interimistiska beslut om förvar

Har frågan om utvisning ännu inte förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll besluta att utlännen ska tas i förvar även om förutsättningarna i 8 § inte är uppfyllda. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå.

Polismyndigheten får, även om den inte är handläggande myndighet, fatta beslut om att ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Det följer av 10 kap. 17 § utlänningslagen, som är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Har Polismyndigheten fattat ett sådant beslut ska det skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet. Den myndigheten ska därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar ska fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387). Polismannen ska enligt 15 § polislagen skyndsamt anmäla åtgärden till sin förman. Förmannen ska omedelbart pröva om omhändertagandet ska bestå. Om utlännen hålls kvar ska förmannen skyndsamt underrätta Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen. Utlännen ska så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet.

8.1.6 Ny prövning, omprövning och skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 10 kap. 9 § utlänningslagen ska ett beslut om förvar prövas på nytt inom viss tid. Ett förvarsbeslut ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. Finns det ett beslut om utvisning ska förvarsbeslutet prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Hålls utlännen kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande göras inom samma tid. Det innebär att en ny prövning ska göras inom två veckor respektive två månader från det föregående beslutet om förvar. Efter tre månader ställs det i fråga om verkställighetsförvar särskilda krav för att utlännen ska få hållas i fortsatt förvar. Det ska vara sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlän-

ningen eller att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar (se avsnitt 8.1.2).

Bestämmelsen om ny prövning är inte tillämplig beträffande utredningsförvar eller förvar av barn. Tidsfristerna för förvar regleras i dessa fall i 10 kap. 4 § första stycket och 5 § utlänningslagen (se avsnitt 8.1.2 respektive 8.1.8).

Av 10 kap. 10 § utlänningslagen, som även den är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll, framgår att ett beslut om förvar upphör att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Lagrådet framhöll i samband med införandet av 1989 års utlänningslag att den förnyade prövningen av beslut om förvar (eller uppsikt) som ska göras skiljer sig helt från omprövningar enligt förvaltningslagen. I utlänningslagen är det fråga om en prövning inom vissa tidsfrister utan att det finns anledning att anta att beslutet är oriktigt. De nya prövningarna måste företas för att beslutet ska bevara sin giltighet. För att markera denna skillnad används därför på Lagrådets inrådan begreppet ”ny prövning” (prop. 1988/89:86 s. 373).

Ett beslut om förvar ska enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket utlänningslagen omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Bestämmelsen är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Den medför en skyldighet för den myndighet som ansvarar för förvarsbeslutet att fortlöpande pröva behovet av det.

När beslut fattas om att en utlänning som har tagits i förvar ska utvisas, ska enligt 9 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll den myndighet som beslutar om utvisningen också pröva om utlänningen fortfarande ska hållas i förvar.

8.1.7 Verkställighet av beslut om förvar

Det är enligt 8 a § lagen om särskild utlänningskontroll Säkerhetspolisen som ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning som hålls i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. För behandlingen av en utlänning som placerats i sådana lokaler gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med

hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

8.1.8 Förvar av barn

Möjligheterna att ta ett barn, dvs. en person som inte har fyllt 18 år, i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll regleras i 8 § första stycket. Regleringen är betydligt snävare än den som gäller för vuxna. Barn får endast tas i förvar om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller förutsättningarna för att få ta ett barn i förvar enligt 10 kap. 2 § utlänningslagen i tillämpliga delar även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ett barn får inte hållas i förvar längre än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Det följer av 10 kap. 5 § utlänningslagen, som gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll.

Barn som hålls i förvar ska i första hand placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen. Migrationsverket har då ansvaret för behandlingen och tillsynen av barnet. Om det finns synnerliga skäl får ett barn enligt 8 a § första stycket andra meningen lagen om särskild utlänningskontroll placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarest. Som exempel på synnerliga skäl nämns i förarbetena att barnet skulle komma att tas i förvar tillsammans med sin ende vårdnadshavare (prop. 2004/05:170 s. 253 och 319). Vuxna personer som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan av säkerhetsskäl inte förvaras i Migrationsverkets förvarslokaler. Om det inte är möjligt att placera barn utanför Migrationsverkets förvarslokaler innebär det att förvarstagna barn och föräldrar kommer att skiljas åt. Något annat som enligt förarbetena kan utgöra ett synnerligt skäl är om ett barn som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen misstänks för mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet (prop. 2004/05:170 s. 253 f. och 319).

8.2 Förvarsreglerna har nyligen setts över

Förvarsreglerna i främst utlänningslagen men även i lagen om särskild utlänningskontroll har nyligen setts över. Regeringen beslutade i augusti 2018 propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännningar i förvar, prop. 2017/18:284. De föreslagna ändringarna i utlänningslagen innebar bl.a. att en domstol alltid skulle pröva om en utlänning får hållas i förvar längre tid än två veckor. Det skulle också göras tydligare vilken myndighet som i varje skede av migrationsprocessen var ansvarig för att besluta om förvar eller uppsikt. Den enskilde skulle få en utökad rätt att komma till tals muntligen inför förvaltningsmyndigheterna och migrationsdomstolarna.

När det gällde den tid som en utlänning får hållas i förvar föreslogs det i propositionen att det tydligare skulle framgå att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt. Det nuvarande kravet på synnerliga skäl för att förlänga förvarstiden för vuxna utöver den inledande fristen om två veckor eller två månader skulle tas bort. Prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar skulle i stället göras utifrån en proportionalitetsbedömning. Några ändringar beträffande de fasta tidsgränserna om 48 timmar för utredningsförvar och tre respektive tolv månader för verkställighetsförvar föreslogs inte. Utlänningslagens tidsfrister för förvar skulle tills vidare gälla även vid förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

I propositionen lämnades också förslag på ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll. Reglerna om vem som är behörig att besluta om förvar och uppsikt skulle förenklas och förtydligas. Migrationsöverdomstolen skulle inte längre ansvara för att fatta beslut om förvar och uppsikt eller för ny prövning av sådana beslut. Det föreslogs inte någon ändring av ordningen med regeringen som överinstans i utvisningsärenden där lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas eller i fråga om behörigheten för ett enskilt statsråd att besluta om förvar och uppsikt. Det föreslogs inte heller någon obligatorisk domstolsprövning vid längre tider i förvar eller under uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt skulle även i fortsättningen göras av den behöriga myndigheten. I lagen skulle det tas in bestämmelser om skyldigheten att upphäva och ompröva beslut om förvar och uppsikt.

Det föreslogs också att Säkerhetspolisen, på samma sätt som i dag, skulle få ta en utlänning i förvar innan ett ärende om utvisning

har inletts. Det skulle dock krävas att de materiella förutsättningarna för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll var uppfyllda. Vidare föreslogs att Säkerhetspolisen, liksom Polismyndigheten, skulle få ta en utlännings i förvar även när en annan myndighet är behörig, om det inte fanns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Det lämnades också förslag på tydligare regler beträffande utlänningsens rätt till muntlig förhandling.

Riksdagen beslutade den 28 november 2018 att avslå regeringens proposition. Det motiverades bl.a. med att lagförslagen byggde på en alltför gammal utredning (Förvar, SOU 2011:17) och att beredningsunderlaget därmed var bristfälligt.

8.3 Enskildas fri- och rättigheter i fråga om förvar

8.3.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten är inte absolut, utan får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ begränsas genom lag och under vissa förutsättningar. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen ska den som av annan myndighet än domstol har blivit omhändertagen tvångsvis ha möjlighet att få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål.

För utländska medborgare får särskilda begränsningar göras bl.a. när det gäller skyddet mot frihetsberövanden och rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott. Sådana begränsningar får enligt 2 kap. 25 § regeringsformen göras endast genom lag.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

8.3.2 Europakonventionen

Aktuella artiklar i konventionen

Var och en har enligt artikel 5.1 i Europakonventionen rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de i artikeln särskilt uppräknade fallen och i den ordning som föreskrivs i lag. Som en tillåten kategori av frihetsberövanden anges i punkten förvarstagande inför utvisning eller utlämning.

Den som berövats friheten ska åtnjuta de rättssäkerhetsgarantier som anges i artiklarna 5.2–5.4 i Europakonventionen. Det innebär bl.a. att den som har berövats friheten skyndsamt ska få kännedom om skälen till frihetsberövandet. Var och en som har frihetsberövats genom arrestering eller på annat sätt, ska ha rätt att kräva att en domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt. Det finns ingen generell regel om att frihetsberövanden måste beslutas av domstol. Administrativa frihetsberövanden är alltså inte förbjudna, men lagligheten av sådana frihetsberövanden ska på begäran kunna överprövas av domstol.

Europadomstolens praxis

Det finns ingen föreskrift om hur länge ett frihetsberövande som syftar till utvisning eller utlämning får fortgå, liknande den regel om ”skälig tid” som enligt artikel 5.3 i Europakonventionen gäller för häktning. Det betyder inte att den som ska utvisas får hållas i förvar under obegränsad tid. Det kan finnas nationella tidsfrister som måste iakttas för att frihetsberövandet ska anses vara lagligt och förenligt med artikel 5.1. I målet *Shamsa mot Polen* (dom den 27 november 2003) hade bröderna *Shamsa* placerats i förvar i avvaktan på att utvisningsbesluten mot dem skulle verkställas. Enligt polsk lag skulle verkställighet ske inom 90 dagar. När den tiden hade gått ut och ett verkställighetsförsök hade misslyckats, hölls bröderna kvar av gränspolisen i flygplatsens transitzon. Europadomstolen ansåg att den vistelsen var att anse som ett frihetsberövande. Eftersom den nationella 90-dagarsfristen hade gått ut saknades det enligt domstolen laglig grund för fortsatt frihetsberövande. Domstolen uttalade också att ett frihetsberövande under obestämd och oförutsebar tid i sig var

oförenligt med rättssäkerheten. Dessutom hade i brödernas fall ingen domstol, domare eller annan person med judiciella befogenheter fattat något beslut om frihetsberövandet. Europadomstolen ansåg därför att artikel 5.1 f i konventionen hade kränkts.

Vid frihetsberövanden som syftar till utvisning gäller även principen om proportionalitet. Ett frihetsberövande som varar mycket länge kan därför komma i konflikt med Europakonventionen. Det gäller särskilt om tidsutdräkten kan tillskrivas försumlighet från myndigheternas sida. I målet Djalti mot Bulgarien (dom den 12 mars 2013) förklarade Europadomstolen att artikel 5.1 f i konventionen hade kränkts. De bulgariska myndigheterna hade förhållit sig passiva genom att inte skynda på hemlandets myndigheter att utfärda nödvändiga resedokument.

De lagregler som gäller för frihetsberövande måste också vara tydliga. Om frihetsberövandet inte är förutsebart strider det mot artikel 5.1 f. i konventionen. I målen Nasrullojev och Ryabikin, båda mot Ryssland, (dom den 11 oktober 2007 respektive den 19 juni 2008) ansågs frihetsberövandena inte vara lagliga eftersom de nationella bestämmelserna inte var exakta och förutsägbara och inte skyddade utlämningen mot godtycklighet.

Frågan om förfarandet vid domstolar och myndigheter har bedrivits med rimlig skyndsamhet har aktualiserats i ett antal rättsfall från Europadomstolen, där även den tid som personen varit frihetsberövad har varit av intresse. I fallet Kolompar mot Belgien (dom den 24 september 1992) hade Kolompar i väntan på utlämning till Italien varit berövad friheten i två år och åtta månader. Europadomstolen konstaterade att detta var en ovanligt lång tid men att Kolompar själv till stor del bar skuld till att förfarandet fördröjts. Frihetsberövandet ansågs därför vara förenligt med artikel 5.1 f.

I fallet Quinn mot Frankrike (dom den 22 mars 1995) hade Quinn varit berövad friheten i Frankrike, först med anledning av misstankar om att han begått brott där och sedan i avvaktan på beslut om utlämning till Schweiz. I utlämningsärendet hade Quinn hållits i förvar under nästan två år. Europadomstolen fann att det i utlämningsärendet hade förekommit sådana förseningar att frihetsberövandet med hänsyn till sin längd inte kunde anses vara förenligt med artikel 5.1 f. I fallet Raf mot Spanien (dom den 17 juni 2003) satt Raf i förvar i avvaktan på utlämning till Frankrike i två perioder, den ena

om en månad och sex dagar och den andra om 28 dagar. Perioderna ansågs inte anmärkningsvärt långa och stod inte i strid med artikel 5.

I fallet Singh mot Tjeckiska republiken (dom den 25 januari 2005) hade två indiska medborgare dömts av tjeckisk domstol till 21 månaders fängelse och utvisning för att de hjälpt andra personer att illegalt resa in på tjeckiskt territorium. Sedan de avtjänat sina straff, togs de i förvar i avvaktan på att besluten om utvisning skulle verkställas. De förblev berövade friheten för detta ändamål under två och ett halvt år, bl.a. på grund av att de saknade pass. Europadomstolen konstaterade att de tjeckiska myndigheterna inte handlagt frågan om utvisning så snabbt och effektivt som de hade kunnat göra. Dessutom gällde enligt tjeckisk lag att tiden för ett sådant frihetsberövande endast under exceptionella omständigheter fick överstiga två år. Europadomstolen framhöll vidare att klagandena hade dömts för ett brott som inte var särskilt grovt och att den tid de hade fått tillbringa i förvar var längre än fängelsetiden. Eftersom längden av frihetsberövandet inte hade varit rimlig ansåg Europadomstolen att artikel 5.1 f hade kränkts. I Bordovskiy mot Ryssland (dom den 8 februari 2005) ansågs ett frihetsberövande om cirka fyra månader mellan gripande och utlämning inte anmärkningsvärt långt. De ryska myndigheterna kunde inte anses ha handlagt ärendet långsamt.

I fallet Bogdanovski mot Italien (dom den 14 december 2006) ansågs en kränkning av artikel 5.1 f inte ha skett. Bogdanovski hölls i förvar i drygt ett år medan myndigheterna prövade en framställan om att han skulle utlämnas till Jugoslavien. Tidsåtgången berodde bl.a. på att det till en början rådde oklarhet om hans identitet. Även om ärendet hade kunnat handläggas snabbare, var den fördröjning för vilken de italienska myndigheterna var ansvariga inte så betydande att artikeln hade kränkts. Man kunde inte förebrå myndigheterna för att de gått försiktigt fram för att inte orsaka Bogdanovski en irreparabel skada. De kunde inte frige honom innan de fått nödvändiga upplysningar om hans status som flykting och om vilka risker han skulle kunna utsättas för i Jugoslavien. Dröjsmålet med att frige honom var inte överdrivet långt och inte oskäligt. Dessutom var ärendet inte okomplicerat. Bogdanovskis vägran att genomgå vissa undersökningar hade också bidragit till det utdragna förfarandet. Även om utvisningsförfarandet varit långdraget hade det inte varit överdrivet långt och frihetsberövandet hade inte vid något tillfälle upphört att vara berättigat.

I fallet Mikolenko mot Estland (dom den 8 oktober 2009) ansåg Europadomstolen att hans rätt till personlig frihet hade kränkts. Mikolenko var en rysk medborgare som vägrats förlängt uppehållstillstånd i Estland och som därför skulle utvisas. Det förutsatte att han hade rysk identitetshandling och han vägrade att ansöka om en sådan. Han förblev frihetsberövad i drygt tre år och elva månader innan han slutligen frigavs. Europadomstolen konstaterade att det efter en tid måste ha stått klart för de estniska myndigheterna att utvisningen inte kunde verkställas. Artikel 5.1 f kunde då inte längre vara grund för frihetsberövande.

Frågan om frihetsberövande i väntan på utvisning aktualiserades också i målet Mathloom mot Grekland (dom den 24 april 2012). Den irakiske medborgaren Mathloom hade i Grekland dömts till ett långt fängelsestraff och till utvisning efter det att straffet hade avtjänats. Sedan han villkorligt frigetts från fängelsestraffet, överfördes han till ett förvarscenter där han var berövad friheten under 15 månader. De irakiska myndigheterna vägrade att förse honom med ett pass, eftersom de inte kunde fastställa att han var irakisk medborgare. På grund av det kunde utvisningen inte verkställas. Mathloom överfördes i stället till en annan förvarsanstalt där han blev kvar i fem månader. Därefter ersattes förvarstagandet med husarrest. Europadomstolen fann att Mathloom hade varit berövad friheten under mer än två år och tre månader i väntan på utvisning, trots att myndigheterna flera gånger fått information som gjorde det klart att utvisningen inte skulle kunna verkställas. Under sådana förhållanden hade frihetsberövandet varit oproportionerligt och därmed stått i strid med artikel 5.1 f i konventionen.

Fallet Amie m.fl. mot Bulgarien (dom den 12 februari 2013) gällde en statslös person från Libanon. Han bedömdes vara en säkerhetsrisk och satt nästan ett år och nio månader i förvar i väntan på utvisning. Eftersom myndigheterna inte aktivt verkat för att få en libanesisk resehandling för honom, eller för att få något annat land att ta emot honom, var frihetsberövandet inte berättigat enligt artikel 5.1 f i konventionen.

I fallet Abdi mot Förenade kungariket (dom den 9 april 2013) hade Abdi, som var somalier, hållits i förvar under mer än tre år. Det hade inte gjorts en periodisk överprövning av frihetsberövandet, vilket krävdes enligt inhemsk lag. Kraven i artikel 5.1 f var därför inte uppfyllda.

Svensk rättspraxis

Det har i Sverige funnits fall i vilka frihetsberövanden i väntan på utlämning eller utvisning förlängts till följd av Europadomstolens interimistiska anvisning om att verkställighet inte borde ske förrän Europadomstolen prövat den frihetsberövades klagomål. Prövningen har i vissa fall dragit ut på tiden så länge att svensk domstol till slut funnit det nödvändigt att försätta den frihetsberövade på fri fot. I NJA 2011 s. 518 hade en rwandisk medborgare häktats i avvaktan på att han skulle utlämnas till Republiken Rwanda på grund av misstanke om bl.a. folkmord. Efter det att regeringen hade beslutat om utlämning anmälde klaganden Sverige till Europadomstolen och gjorde gällande att beslutet att utlämna honom till Rwanda stred mot Europakonventionen. Det föranledde Europadomstolen att begära att regeringens beslut om utlämning tills vidare inte skulle verkställas. Regeringen beslutade att verkställighet av beslutet, i avvaktan på Europadomstolens prövning, tills vidare inte fick ske. Ärendet hos Europadomstolen pågick i mer än två år. När mannen hade varit frihetsberövad i mer än tre år ansåg Högsta domstolen att det inte längre var godtagbart att han skulle vara häktad.

I RÅ 2006 ref. 5 upphävdes ett förvarsbeslut och utlämningen försattes på fri fot eftersom det inte ansågs föreligga synnerliga skäl för fortsatt förvar. Utlämningen hade dömts till utvisning på grund av brott och efter verkställt fängelsestraff hållits i förvar i närmare 18 månader sedan verkställigheten inhiberats på begäran av Europadomstolen.

8.3.3 Barnkonventionen

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Konventionen innehåller bestämmelser som tillförsäkrar barn grundläggande rättigheter och ger barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Det gäller oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionsstaterna ska enligt artikel 3.3 säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga

myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet och behörig tillsyn. Av artikel 37 b framgår att frihetsberövande av barn ska ske i enlighet med lag och att det endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Varje frihetsberövat barn ska enligt artikel 37 c behandlas humant och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Ett barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det. Barn ska enligt artikel 9 inte skiljas från sina föräldrar, utom när det är nödvändigt för barnets bästa.

Barnkonventionen blev svensk lag den 1 januari 2020.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar

Utredningens förslag: En utlänning får tas i förvar antingen om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt den nya lagen kommer att meddelas, eller om det redan finns sådant beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet.

Beslut om förvar av en utlänning som har fyllt 18 år får dock meddelas endast om det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller om utlänningens identitet är oklar.

Utredningens bedömning: Någon motsvarighet till utredningsförvar bör inte tas in i den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Förutsättningarna för förvar samlas i den nya lagen

En förutsättning för att ta en utlänning i förvar enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll är att det finns ett beslut om utvisning enligt lagen eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas. Dessutom ska det finnas anledning att anta att utlän-

ningen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet eller att utlänningsens identitet är oklar. Rekvisitet att identiteten är oklar påminner till viss del om hur förutsättningarna för identitetsförvar är uttryckta i 10 kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen. Den bestämmelsen är, tillsammans med övriga materiella förutsättningar för förvar i 10 kap. 1 § utlänningslagen, tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Rekvisitet att utlänningsen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet motsvarar till viss del bestämmelserna om sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar i 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen.

Hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till bestämmelserna i 10 kap. utlänningslagen om förvar justerades år 2010. Genom justeringen blev, som nämnts, förutsättningarna i utlänningslagen för att ta en utlänningsen i förvar tillämpliga även i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hänvisningen är inte helt tydlig, bl.a. eftersom det talas om ”i tillämpliga delar”. Det är inte heller klart hur förutsättningarna för förvar i 10 kap. utlänningslagen förhåller sig till de förutsättningar för förvar som anges i lagen om särskild utlänningskontroll. I förarbetena till sistnämnda lag nämns förutsättningarna i 8 § som ”de särskilda förvarsgrunderna” (prop. 1990/91:118 s. 82 f.). Vid den tiden fanns det emellertid ingen hänvisning till bestämmelserna i utlänningslagen om förutsättningarna för förvar. Lagstiftarens tanke från början måste ha varit att förutsättningarna för förvar i 8 § skulle tillämpas i stället för utlänningslagens bestämmelser.

I utredningens direktiv lyfts bestämmelserna om förvar fram som exempel på reglering där det bör övervägas om hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser ska undvikas och om bestämmelserna i stället ska samlas i lagen om särskild utlänningskontroll. Förutsättningarna för förvar är centrala för tillämpningen av den nya lagen. Det finns ett tydligt behov av att förenkla och förtydliga regelverket. Mot den bakgrunden anser utredningen att samtliga bestämmelser som anger när en utlänningsen får tas i förvar med stöd av den nya lagen ska tas in i den.

Grundläggande förutsättningar för förvar

Som grundläggande förutsättning för att ta en utlänning i förvar gäller, som framgått, enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll att utlänningen antingen har utvisats med stöd av lagen eller att det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas. Regleringen tillämpas i dag normalt så att en utlänning först tas i förvar på den grunden att han eller hon sannolikt kommer att utvisas. Först när det finns ett lagakraftvunnet beslut om att utlänningen ska utvisas blir det aktuellt med verkställighetsförvar. Utlänningen hålls då i förvar medan Säkerhetspolisen utreder hur utvisningsbeslutet kan verkställas. Syftet med förvaret är då att kunna förbereda och genomföra verkställigheten av beslutet om utvisning.

Det bör, på samma sätt som i dag, vara möjligt att ta en utlänning i förvar om det är sannolikt att det kommer att meddelas ett beslut om utvisning enligt den nya lagen. Sannolikhetsförvar bör normalt kunna bestå fram till dess att det finns ett verkställbart utvisningsbeslut. Om det redan finns ett sådant beslut som kan verkställas bör utlänningen kunna tas i förvar om det behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Det bör gälla både om utvisningsbeslutet har meddelats enligt den nya lagen och om det är fråga om verkställighet av ett beslut som har meddelats med stöd av motsvarande äldre bestämmelser. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i den nya lagen.

Eftersom de utlänningar som kommer att tas i förvar enligt den nya lagen inte omfattas av EU-direktiv på området (se avsnitt 5.2.4) har det i avsnitt 8.1.1 redovisade avgörandet ingen betydelse för bedömningen av vilka förutsättningar som bör gälla för att få ta en utlänning i förvar (eller ställa utlänningen under uppsikt) enligt lagen.

Skäl för att meddela ett förvarsbeslut

Utöver att det ska finnas ett utvisningsbeslut, eller vara sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, krävs vissa andra omständigheter för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det ska finnas anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige om han eller hon inte tas i förvar, eller att hans eller hennes identitet är oklar.

Enligt utredningens mening bör den nuvarande strukturen behållas men förtydligas. I den nya lagen bör det ställas krav på att åtminstone något av de uppräknade skälen för förvar ska vara uppfyllt för att utlänningen ska få tas i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar. Vilka dessa skäl bör vara utvecklas i det följande. Vad som bör gälla för interimistiska beslut om förvar behandlas i avsnitt 8.4.3.

Risk för brottslighet och försvårande av verkställighet

I utlänningslagen föreskrivs beträffande både sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar att förvar får beslutas endast om det annars finns risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Enligt utredningens mening bör nämnda omständigheter kunna utgöra skäl även för att ta en utlänning i förvar enligt den nya lagen. För att regleringen ska bli så heltäckande som möjligt bör den nya lagen utformas med utlänningslagen som förebild. Därmed blir det tydligt att också risken för att utlänningen avviker eller på annat sätt hindrar verkställigheten kan utgöra skäl för förvar enligt den nya lagen. Med att det ska finnas anledning att anta att utlänningen annars avviker avses främst risken för att han eller hon försvinner från den ort där han eller hon normalt vistas. Att det finns en sådan risk kan ha framkommit t.ex. genom att utlänningen tidigare har försökt att avvika eller själv uppgett att han eller hon har för avsikt att lämna vistelseorten vid ett beslut om utvisning. Bedömningen av risken för avvikande begränsas inte här på samma sätt som i 1 kap. 15 § utlänningslagen till vissa särskilt uppräknade omständigheter. Med att utlänningen håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten avses bl.a. att utlänningen lämnar oriktiga uppgifter eller undanhåller information om sina personliga förhållanden som gör att det finns anledning att tro att han eller hon försöker hålla sig gömd för myndigheterna eller försvåra verkställigheten på annat sätt. Med utövar brottslig verksamhet i Sverige avses risken för att utlänningen begår brott som kan leda till utvisning enligt den nya lagen eller något helt annat brott.

Oklar identitet

Enligt utlänningslagen får en vuxen utlänning tas i förvar om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige. Detsamma gäller när utlänningen därefter ansöker om uppehållstillstånd men inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. För sådant identitetsförvar krävs att utlänningens rätt att få resa in eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Det senare syftar på bl.a. fall där det bedöms att utlänningen trots en oklar identitet rimligen måste beviljas asyl i Sverige. Bestämmelsen om identitetsförvar är inte tillämplig på utläningar som påträffas inne i landet och som inte söker uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s. 174). Identitetsförvar är avsett för att på ett tidigt stadium, i samband med utlänningen kommer till Sverige, kunna kontrollera vem utlänningen är. Syftet med det är att den behöriga myndigheten ska kunna ta ställning till om utlänningen ska avvisas direkt eller om han eller hon kan ha rätt till asyl. Om utlänningen ska avlägsnas direkt, eller i nära anslutning till ankomsten till Sverige, görs det med stöd av reglerna om avvisning i utlänningslagen.

När frågan om förvar aktualiseras i ett ärende som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll har i allmänhet utlänningen varit i Sverige en tid och hans eller hennes identitet är redan fastställd. Det är därför svårt att se att det skulle finnas något egentligt behov av att ta en utlänning i identitetsförvar i ett ärende som handläggs enligt den nya lagen. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma en situation där det finns skäl att ta utlänningen i förvar av den anledningen att identiteten är okänd. Det kan t.ex. vara fallet om en utlänning som har utvisats enligt lagen, eller där utvisningsfrågan utreds, ansöker om uppehållstillstånd och uppger en annan identitet än den han eller hon tidigare har varit känd under. Identitetsförvar kan också aktualiseras om det skulle visa sig att utlänningen har levt i Sverige eller ett annat land under annan identitet. Ett annat exempel kan vara en utlänning som tillfälligt kommit till Sverige för att delta i någon form av terroristverksamhet och vars identitet är oklar. Att utlänningens identitet är oklar bör därför kunna utgöra skäl för förvar enligt den nya lagen.

Utredningsförvar

Enligt utlänningslagen får en utlänning tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans eller hennes rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras. I kravet på att förvar ska vara nödvändigt för att kunna genomföra utredningen ligger enligt förarbetena att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte. Ett sådant skäl kan vara att något utredningsförhör inte har kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar för utredning. Det bör dock kunna inträffa bara undantagsvis, t.ex. i samband med att ett stort antal utlänningar anländer samtidigt till en inresekontrollplats. Ett annat skäl kan vara att en utlänning som redan finns i landet trots Polismyndighetens ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas här i fortsättningen blir vederbörligen utredd. Enbart det förhållandet att det skulle underlätta för den utredande myndighetens handläggning att ta utlänningen i förvar kan däremot inte utgöra ett tillräckligt skäl för förvarstagande (prop. 1988/89:86 s. 174 f.).

De utlänningar som blir föremål för ingripande enligt lagen om särskild utlänningskontroll har i regel vistats i Sverige en längre tid och har fått sin rätt att stanna utredd tidigare. Ett så kortvarigt förvarstagande som utredningsförvar är tänkt för har därför ingen funktion att fylla i ett system som syftar till att avlägsna utlänningar som kan utgöra ett hot mot det svenska samhället. Utredningsförvar bör därför inte finnas i den nya lagen.

Andra aspekter på förvarsbeslut

Anledningen till att Säkerhetspolisen ansöker om att en utlänning ska utvisas med stöd av den särskilda lagen är att han eller hon i egenskap av presumtiv terrorist eller spion eller liknande kan utgöra ett allvarligt hot mot samhället. Under den tid som frågan om utvisning utreds kan utlänningen behöva tas i förvar för att han eller hon inte ska hålla sig undan eller på annat sätt försvåra utvisningen. I dessa fall tas utlänningen i förvar på den grunden att det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas med stöd av lagen. Ett sådant sannolikhetsförvar kan pågå fram till dess att det finns ett utvisningsbeslut som fått laga kraft eller får verkställas ändå på grund av att ut-

länningen har nöjdförklarat sig. Förvarstagandet fyller i dessa fall delvis även en annan funktion, nämligen att genom frihetsberövandet hindra utlänningen från att realisera de terrorismrelaterade brott eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet som han eller hon kan antas komma att begå. Det är emellertid enbart en praktisk konsekvens av frihetsberövandet och får aldrig i sig åberopas som skäl för förvar.

Förutsättningarna för att hålla en utlänning i sannolikhetsförvar bör kunna vara uppfyllda även när Migrationsverket i ett beslut om utvisning har bedömt att det finns verkställighetshinder. Beroende på omständigheterna, t.ex. till vilket land som utvisningen ska verkställas, kan förutsättningarna för verkställighet förändras om beslutet överklagas. Det är först när det finns ett utvisningsbeslut, som är verkställbart därför att det fått laga kraft eller utlänningen har nöjdförklarat sig, som det går att med säkerhet bedöma om beslutet kommer att kunna verkställas. När regeringen har beslutat om utvisning kan beslutet verkställas omedelbart, eftersom det inte går att överklaga och därmed får laga kraft direkt. Står det vid regeringens beslut klart att utvisningsbeslutet inte kommer att kunna verkställas inom överskådlig tid finns det inte förutsättningar för verkställighetsförvar. I ett sådant läge bör regeringen besluta om inhibition av utvisningsbeslutet och att utlänningen ska försättas på fri fot. Finns det behov av att kontrollera utlänningen, får han eller hon åläggas anmälningsskyldighet, vilket normalt förenas med ett beslut om att andra tvångsmedel får användas mot honom eller henne.

Det förhållandet att Migrationsöverdomstolen har konstaterat att det finns verkställighetshinder behöver dock inte alltid leda till omedelbar frigivning, eftersom det är fråga om sannolikhetsförvar.

Det måste även finnas ett visst, om än begränsat, utrymme för verkställighetsförvar under den tid som regeringen undersöker om det finns möjlighet att skaffa sådana diplomatiska garantier och eventuella andra tillstånd att utvisningsbeslutet trots allt kan verkställas. Hur stort det utrymmet är torde variera från fall till fall, främst beroende på vad som bedöms vara proportionerligt och förenligt med Europakonventionen.

En proportionalitetsbedömning ska göras

Utredningen har i avsnitt 5.2.9 föreslagit att det alltid ska göras en proportionalitetsbedömning vid prövningen av om beslut om bl.a. förvar ska meddelas. Ett förvarsbeslut får enligt den regeln meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. Tillämpning av principen kan t.ex. leda till att en utlänning inte tas i förvar eller att – när lång tid har förflutit – fortsatt förvar inte längre anses vara godtagbart. Det mindre ingripande alternativet uppsikt bör kanske i stället väljas. I det enskilda fallet kan det vara tillräckligt för att myndigheterna ska ha nödvändig kontroll över utlänningen.

8.4.2 Vem som får besluta om förvar

Utredningens förslag: Reglerna om vem som får besluta om förvar ska i den nya lagen ha följande innebörd.

- Regeringen får besluta om förvar när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning. Behörigheten gäller från det att ärendet har tagits emot av ansvarigt departement och till dess att regeringen har avslutat handläggningen av det överklagade beslutet.
- Säkerhetspolisen får besluta om förvar från det att myndigheten har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att det har verkställts.
- Migrationsverket får besluta om förvar när varken regeringen eller Säkerhetspolisen har behörighet att pröva förvarsfrågan.

Migrationsöverdomstolen ska inte längre kunna fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ansvara för att det görs en ny prövning av sådana beslut.

När regeringen är behörig myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om förvar. Regeringen får inte besluta att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar men får upphäva beslut om förvar. Regeringen får dock besluta att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar när den är skyldig att ompröva ett förvarsbeslut.

Skälen för utredningens förslag

Migrationsöverdomstolens roll bör förändras

Regeringen föreslog i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar att migrationsdomstolar inte längre skulle kunna fatta beslut om att ta en utlänning i förvar. Domstolarna skulle inte heller längre ansvara för att det görs en ny prövning av beslut om förvar när ett ärende handläggs enligt utlänningslagen. Detsamma borde enligt regeringens mening gälla i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Migrationsöverdomstolen skulle därför inte längre vara behörig att besluta om förvar eller pröva förvarsbeslut på nytt enligt den lagen. Som skäl för att ändra domstolarnas roll anförde regeringen att som utgångspunkt bör den myndighet som handlägger en fråga om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning bäst kunna bedöma om utlänningen bör tas i förvar. Det fanns dock anledning att avvika från det synsättet när det gällde migrationsdomstolarna. De saknar ofta tillräckligt underlag för att kunna bedöma frågan om förvar och är därför beroende av information från Migrationsverket. Att migrationsdomstolarna behöver samarbeta med Migrationsverket på det sättet kunde enligt regeringen göra att domstolarnas opartiskhet ifrågasätts. Det fanns också ett intresse av att renodla domstolarnas verksamhet inom förvaltningsprocessen till i första hand överprövning. Syftet med att föreslå ändrade processuella regler var även att förenkla regelverket. Om ansvaret för att fatta beslut om förvar lyftes bort från migrationsdomstolarna, skulle beslutsgången bli tydligare och mer lättöverskådlig (prop. 2017/18:284 s. 50).

De argument som regeringen förde fram för att renodla migrationsdomstolarnas roll när det gäller förvar har enligt utredningens mening särskild bärkraft beträffande Migrationsöverdomstolens roll vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Migrationsöverdomstolens uppgift bör vara att yttra sig över Migrationsverkets beslut om utvisning när det överklagas till regeringen och att även i andra sammanhang lämna yttranden i frågor som handläggs av regeringen. I Migrationsöverdomstolens uppgifter bör även ingå att hålla muntliga förhandlingar dels för att domstolen ska kunna avge yttranden till regeringen, dels på uppdrag av regeringen. Migrationsöverdomstolen prövar även som andra instans Säkerhetspolisens (med undantag för myndighetens interimistiska beslut) och Migra-

tionsverkets beslut om förvar och verkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar. Även vissa andra beslut som fattats av förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet enligt lagen om särskild utlänningskontroll överprövas av Migrationsöverdomstolen. Om ansvaret för att besluta om förvar lyfts bort från Migrationsöverdomstolen blir det tydligare att domstolen i princip enbart hanterar mål och ärenden enligt den nya lagen vid överprövning av lägre instans beslut eller för att bistå regeringen i dess handläggning. På så sätt förenklas regelverket och beslutsgången blir tydligare och mer överskådlig.

Utredningen föreslår därför att Migrationsöverdomstolen inte får besluta om förvar (se avsnitt 9.2.4 beträffande uppsikt) enligt den nya lagen. Det innebär att Migrationsöverdomstolen inte längre ska ansvara vare sig för att besluta om förvar eller för att det görs en ny prövning av sådana beslut.

Det förhållandet att propositionen med förslag till nya förvarsbestämmelser i utlänningslagen inte antogs, hindrar enligt utredningens mening inte att den föreslagna ändringen görs när det gäller det begränsade antalet fall som kommer att handläggas enligt den nya lagen. Redan i dag skiljer sig reglerna åt när det gäller vilka myndigheter som är behöriga att besluta om förvar. Instansordningen i mål och ärenden enligt utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll är också olika.

Reglerna om vem som beslutar förenklas och görs tydligare

När det gäller frågan om vem som ska besluta om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll behöver regelverket förenklas och förtydligas. Rollerna bör av det skälet renodlas.

I avsnitt 8.1.4 har redovisats vilka myndigheter som i dag beslutar om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Grundtanken bakom reglerna är, som nämnts, att den myndighet som handlägger ett ärende om utvisning, och därefter den myndighet som har i uppgift att verkställa ett beslut om utvisning, ska besluta om förvar.

Med undantag för det som nyss sagts om Migrationsöverdomstolen bör ansvarsfördelningen mellan regeringen och övriga myndigheter när det gäller vem som är behörig att besluta om förvar i princip behållas. En generell bestämmelse som hänvisar till att beslut om

förvar meddelas av den myndighet som är behörig bör därför tas in i den nya lagen. Det finns dock behov av att i den nya lagen klargöra vem som vid varje tillfälle ansvarar för att besluta om förvar.

Migrationsverkets behörighet bör bestämmas så att myndigheten är behörig att besluta om förvar när det inte finns någon annan särskilt utpekad myndighet. På så sätt finns det alltid en myndighet som får besluta om förvar, om någon av de i lagen särskilt utpekade situationerna inte är för handen.

Regeringen som behörig myndighet

Regeringen bör även i fortsättningen genom ansvarigt statsråd ha behörighet att besluta om förvar när den handlägger ett överklagande av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Vid remissbehandlingen av de föreslagna ändringarna i förvarsreglerna, som sedermera röstades ned av riksdagen, framfördes kritik mot att ett statsråd får besluta om att en person ska frihetsberövas genom förvar. Förvarsutredningen hade inte presenterat något förslag till ändring i den frågan och regeringen saknade därför underlag för att föreslå en förändring (prop. 2017/18:284 s. 86).

Statsråds rätt att besluta om förvar infördes i samband med att lagstiftningen anpassades till bl.a. Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning av beslut om frihetsberövande (proposition om ändring i utlänningslagen [1980:376], m.m., prop. 1981/82:146, s. 40 f.). Det framstår enligt utredningens mening som naturligt att ansvarigt statsråd är behörigt att besluta i fråga om förvar i samband med att regeringen handlägger exempelvis ett överklagat beslut om utvisning. Frågor av det slaget lämpar sig inte för den kollektiva beslutsform som gäller för regeringsbeslut. Intresset av en snabb handläggning talar också med styrka för att ansvarigt statsråd även i fortsättningen ska kunna besluta om förvar. Enligt 9 c § lagen om särskild utlänningskontroll får regeringen inte besluta om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar. Det begränsar kraftigt vad regeringen får besluta om. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar, vilket är förmånligt för den enskilde. Dessutom finns det en rättssäkerhetsgaranti genom att ett statsråds beslut om förvar kan bli föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning på begäran av utlänningen. Som framgår av avsnitt 13.2.4 föreslår utredningen att

den bestämmelsen ska föras över till den nya lagen. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns skäl att ändra den nuvarande ordningen. Regeringen bör därför även i den nya lagen pekas ut som behörig myndighet att besluta i fråga om förvar. När regeringen är behörig myndighet bör liksom i dag som utgångspunkt ansvarigt statsråd besluta i frågor om förvar.

Det finns emellertid en situation där regeringen bör få besluta att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar. Som utredningen återkommer till i avsnitt 8.4.7 är regeringen skyldig att ompröva beslut om förvar när regeringen beslutar om utvisning av utlänningen. Regeringen är också skyldig att ompröva beslut om förvar när den upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. Statsrådet kan av naturliga skäl inte fatta beslut i förvarsfrågan innan regeringen har prövat utvisningsfrågan. När regeringen på detta sätt är skyldig att ompröva ett förvarsbeslut bör den även samtidigt kunna besluta att utlänningen fortsatt ska hållas i förvar. En regel om det bör tas in i den nya lagen.

Regeringens behörighet bör gälla från det att ett ärende om utvisning har tagits emot av ansvarigt departement. Behörigheten bör kvarstå så länge regeringen handlägger det överklagade beslutet. Om regeringen beslutar om utvisning får utvisningsbeslutet laga kraft direkt och Säkerhetspolisen kan därmed påbörja verkställigheten. Normalt expedieras besluten till Säkerhetspolisen samma dag som de fattas. Även i de fall där det inte har meddelats ett utvisningsbeslut bör regeringens behörighet upphöra när regeringen inte längre handlägger det överklagade beslutet. Det kan exempelvis bli aktuellt när regeringen upphäver ett av Migrationsverket meddelat utvisningsbeslut och överlämnar ärendet till verket för fortsatt handläggning. Att det efter regeringens handläggning av ärendet i huvudsaken återstår vissa frågor för Regeringskansliet att ta ställning till, t.ex. frågor om ersättning, och att ärendet därför i sin helhet inte kan avslutas, bör inte påverka regeringens behörighet.

Säkerhetspolisen som behörig myndighet

På samma sätt som i dag bör Säkerhetspolisen få besluta om förvar när myndigheten har tagit emot ett ärende för verkställighet, fram till dess att verkställigheten har genomförts. Säkerhetspolisen bör fortsätta att vara behörig myndighet även när utvisningsbeslutet tillfälligt inte får verkställas, t.ex. på grund av att beslutet har inhiberats. Säkerhetspolisen bör liksom i dag vara behörig myndighet under den tid som regeringen försöker utverka diplomatiska garantier, eftersom det är ett led i verkställighetsarbetet.

Även om Säkerhetspolisen ger Polismyndigheten i uppdrag att verkställa ett utvisningsbeslut bör ansvaret för att besluta om förvar inte gå över till Polismyndigheten. Säkerhetspolisen bör i en sådan situation fortsatt vara behörig myndighet. Säkerhetspolisen lämnar inte över hela ansvaret för ärendet utan låter endast Polismyndigheten hjälpa till med den praktiska hanteringen med att verkställa utvisningen. Eftersom Säkerhetspolisen pekas ut som ansvarig verkställande myndighet bör den följaktligen också ansvara för att fatta viktiga beslut under verkställighetsstadiet. Om Polismyndigheten, när den fått i uppdrag att verkställa ett utvisningsbeslut, anser att en utlänning bör tas i förvar eller att ett förvarsbeslut bör upphöra får den alltså kontakta Säkerhetspolisen för beslut i frågan.

Migrationsverket som behörig myndighet

I övriga situationer bör Migrationsverket vara behörig myndighet. Det gäller först och främst när verket handlägger ett ärende om utvisning. Om Säkerhetspolisen har fattat ett interimistiskt beslut om förvar enligt den nya lagen bör Migrationsverket vara behörig myndighet, även om Säkerhetspolisen ännu inte har ansökt om utvisning. Migrationsverket bör också vara behörig myndighet när verket har avgjort ett utvisningsärende. Det bör gälla fram till dess att utvisningsbeslutet får verkställas eller, om utvisningsbeslutet överklagas, fram till dess att regeringen tar emot handlingarna för handläggning.

Eftersom handlingarna i ett överklagat ärende där Migrationsverket har beslutat om utvisning lämnas till regeringen först när Migrationsöverdomstolen yttrar sig, kommer – med den föreslagna ordningen – Migrationsverket att vara behörig myndighet under den tid som ärendet handläggs av Migrationsöverdomstolen. Det innebär att

Migrationsverket kommer att besluta om förvar även efter det att verket skilt saken ifrån sig och överlämnat handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Den nackdel som det kan innebära för Migrationsverket, inte minst när det gäller den praktiska hanteringen av ärendet, vägs enligt utredningens uppfattning upp av att instansordningen för den här typen av ärenden blir tydligare och att myndigheternas roller i processen renodlas. I avsnitt 8.4.6 föreslår utredningen dessutom att ny prövning ska göras med längre intervall än i dag.

Om utlänningen har tagits i förvar genom Migrationsverkets beslut kan verket se till att det finns kopior av de handlingar som behövs för att bevaka förvarsfrågan. Om det skulle uppstå behov av att ta utlänningen i förvar först under handläggningen i Migrationsöverdomstolen – vilket torde bli mycket ovanligt – får frågan om tillgång till handlingarna lösas praktiskt. De eventuella rättssäkerhetsproblemen som kan uppkomma genom att Migrationsöverdomstolen har hand om ärendet medan Migrationsverket ansvarar för beslut om förvar, är inte heller sådana att de utgör hinder mot den föreslagna ordningen. I dessa ärenden finns det normalt offentliga biträden som har till uppgift att bevaka utlänningarnas intressen.

För att underlätta Migrationsverkets hantering av förvarsfrågor (och uppsiktsfrågor) när ett överklagat utvisningsbeslut handläggs av Migrationsöverdomstolen, bör det åligga domstolen att underätta verket om det under handläggningen kommer fram uppgifter som kan ha betydelse för förutsättningarna för att hålla utlänningen i förvar. Det kan t.ex. gälla att utlänningens identitet har blivit klarlagd under handläggningstiden, om oklar identitet är skälet till att utlänningen tagits i förvar. Det kan också handla om att utlänningen har blivit allvarligt sjuk eller skadats så att hans eller hennes möjligheter att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten har förändrats betydligt. En sådan underrättelseskyldighet kan regleras i förordning.

Om ett utvisningsbeslut inte överklagas, kommer Migrationsverket att vara behörig myndighet fram till dess att beslutet fått laga kraft och överlämnas till Säkerhetspolisen för verkställighet. Säkerhetspolisen behåller sedan behörigheten till dess att utvisningsbeslutet har verkställts.

Vilka beslut som får fattas av den behöriga myndigheten

Den myndighet som är behörig att besluta om förvar ansvarar också för att fatta de beslut som hör samman med förvarsfrågan. När det gäller förvar får den behöriga myndigheten, som huvudregel, besluta att ta en utlänning i förvar eller upphäva ett beslut om förvar. I det ligger också att behörig myndighet får ersätta ett tidigare beslut om förvar med ett nytt, om grunden för förvar ändras. Likaså får den behöriga myndigheten ersätta förvar med beslut om uppsikt. Frågor som rör placering och behandling av utlänningen kan också aktualiseras.

Det skulle kunna övervägas att i den nya lagen ha särskilda paragrafer som anger vilka åtgärder som får vidtas av de behöriga myndigheterna. Utredningen anser dock att det blir tydligare och minskar risken för att samma behörighetsfråga regleras på flera ställen i lagen om de åtgärder som den behöriga myndigheten får eller ska vidta anges i anslutning till de materiella bestämmelserna.

Som utredningen tidigare har varit inne på bör den nuvarande bestämmelsen om att regeringen inte får besluta att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar, men får upphäva förvarsbeslut, behållas. Den bör följaktligen föras över till den nya lagen, med den justering som nyss har nämnts.

8.4.3 Interimistiska beslut om förvar

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får ta en utlänning i förvar innan frågan om utvisning har förts till Migrationsverket, om de materiella förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Säkerhetspolisen får, i likhet med Polismyndigheten, ta en utlänning i förvar även när en annan myndighet är behörig, om det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt anmälas till den behöriga myndigheten, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Det ska framgå genom en hänvisning i den nya lagen att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar. Om

kontroll av en utlänning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, ska tulltjänstemannen, kustbevakningstjänstemannen eller passkontrollanten ha samma rätt som en polisman att omhänderta utlänningen. Omhändertagandet ska så snart som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om förvar innan ett ärende om utvisning har inletts

Om det finns ett beslut om utvisning, eller det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, får en utlänning under vissa förutsättningar tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Beslut om utvisning meddelas av Migrationsverket i första instans och överklagas till regeringen (se avsnitt 7.2.2 och 13.2.1). Ett ärende inleds genom att Säkerhetspolisen ansöker om att en utlänning ska utvisas. Har frågan om utvisning ännu inte på detta sätt förts till Migrationsverket, får Säkerhetspolisen enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll besluta att utlänningen ska tas i förvar. För det krävs inte att förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Ett interimistiskt beslut om förvar ska genast anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå. När regeringen infördes motiverades den med att ett tillräckligt snabbt ingripande från polisen kunde säkerställas endast genom att den i säkerhetsärenden gavs större befogenheter att ta en utlänning i förvar än enligt den då gällande utlänningslagen (prop. 1973:37 s. 103).

Som bestämmelsen är utformad i dag skulle Säkerhetspolisen kunna ta en utlänning i förvar utan några andra omständigheter än att personen är utländsk medborgare eller statslös och att Säkerhetspolisen har för avsikt att väcka frågan om utvisning. En sådan ordning kan ge utrymme för godtyckliga bedömningar och kan därför ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt. Att Säkerhetspolisen snabbt ska anmäla beslutet till Migrationsverket, som ska pröva om åtgärden ska bestå, kan inte väga upp den nackdelen. Det finns i ett sådant fall inget för Migrationsverket att överpröva, eftersom Säkerhetspolisen skulle kunna fatta sådana beslut utan att ange några egentliga grunder. Någon reell möjlighet för Migrationsverket att göra en

annan bedömning finns då i praktiken inte. Bestämmelsen har dock inte tillämpats på det sättet. Besluten har enligt uppgift varit motiverade så att Migrationsverket fått underlag för att kunna göra en självständig bedömning i förvarsfrågan.

Säkerhetspolisens intresse av att i ett tidigt skede av utvisningsförfarandet kunna ta en utlänning i förvar kan enligt utredningens mening tillgodoses även om de materiella förutsättningarna för förvar måste vara uppfyllda. De höga krav på rättssäkerhet som måste ställas på ett beslut som innebär ett frihetsberövande talar starkt för att en utlänning bara ska få tas i förvar innan ett utvisningsärende inletts hos Migrationsverket om det finns tillräckliga skäl för förvar enligt lagen. Det bör därför i den nya lagen tas in en bestämmelse som ger Säkerhetspolisen fortsatt möjlighet att ta en utlänning i förvar innan utvisningsfrågan har förts till Migrationsverket, men de materiella förutsättningarna för förvar måste då vara uppfyllda.

Det ska även i fortsättningen åligga Säkerhetspolisen att genast anmäla interimistiska förvarsbeslut till Migrationsverket. Verket ska därefter snarast pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Eftersom det är fråga om ett frihetsberövande är det viktigt att handläggnings- tiderna är så korta som möjligt. Även om det ska gälla ett allmänt skyndsamhetskrav (se avsnitt 5.2.8) bör därför de särskilda kraven på skyndsamhet föras över till den nya lagen. Det händer att Säkerhetspolisen, när den anmäler ett interimistiskt beslut om förvar, samtidigt lämnar in en ansökan om utvisning av utlänningen till Migrationsverket. Uppgifterna i ansökan kan då läggas till grund för verkets beslut i fråga om utlänningen ska vara kvar i förvar. För det fall en sådan ansökan inte ges in tillsammans med anmälan om förvar, vilket inte heller är ett krav, förutsätts det att Säkerhetspolisen lämnar tillräcklig information för att Migrationsverket ska kunna göra en självständig bedömning av förvarsfrågan.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 12.5 ska ett beslut om förvar alltid vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det gäller såväl Säkerhetspolisens interimistiska beslut som Migrationsverkets beslut. Migrationsverkets beslut om förvar är med dagens lagstiftning överklagbart och föreslås även vara det i fortsättningen, se avsnitt 13.2.4.

Andra interimistiska beslut

Polismyndigheten får, även om den inte är handläggande myndighet, besluta att ta en utlänning i förvar om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Det regleras i 10 kap. 17 § utlänningslagen, som genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller även vid handläggning enligt den lagen. För att Polismyndigheten ska kunna fatta sådana tillfälliga förvarsbeslut ska dock de särskilda förvarsgrunderna i 8 § lagen om särskild utlänningskontroll vara uppfyllda (prop. 1990/91:118 s. 83).

Möjligheten för Polismyndigheten att i brådskande fall besluta om förvar i ärenden som handläggs av en annan myndighet bör finnas även i det framtida regelverket. På samma sätt som i dag bör det förutsätta att det inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut. Det kan vara fallet när Polismyndigheten påträffar en utlänning som har hållit sig dold och beträffande vilken frågan om utvisning är under prövning eller ett avlägsnandebeslut ska verkställas. Utredningen anser dock att även Säkerhetspolisen bör kunna få fatta motsvarande interimistiska beslut. Säkerhetspolisen är den myndighet som i störst utsträckning kommer i kontakt med och kan identifiera utlänningsfall som kan utgöra ett allvarligt samhällshot. Säkerhetspolisen bör därför kunna ta en utlänning i förvar, även om den vid tillfället i fråga inte är handläggande myndighet. Bestämmelser med sådant innehåll bör därför tas in i den nya lagen.

Även i dessa fall är det viktigt att ett interimistiskt beslut gäller kortast möjliga tid och att den behöriga myndigheten kan upphäva det interimistiska beslutet om den anser att skälen för beslutet inte är tillräckliga. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör därför vara skyldiga att så snart som möjligt anmäla till den behöriga myndigheten att det har fattats ett interimistiskt beslut om förvar.

Den behöriga myndigheten bör vara skyldig att snarast efter det att frågan har väckts pröva om utlänningsbeslutet ska hållas i förvar. Hur snabbt ett sådant beslut kan meddelas beror givetvis på vilken myndighet som är behörig att besluta om förvar. I de fall där det är regeringen som är behörig myndighet får längre tid accepteras än om frågan ska prövas av Migrationsverket.

Det bör också i den nya lagen tas in en upplysning, motsvarande den som finns i 10 kap. 17 § andra stycket utlänningslagen, om att det av 11 § polislagen framgår att en polisman i vissa fall tillfälligt får

omhändertaga en utlänning i avvaktan på Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens beslut om förvar.

Likaså bör det av den nya lagen framgå att en tulltjänsteman, en kustbevakningstjänsteman eller en passkontrollant har samma rätt att omhändertaga en utlänning som en polisman har, om kontroll av utlänningen görs under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen respektive med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant (jfr 10 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen). Sådana tillfälliga omhändertaganden bör så snart som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden ska bestå.

Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har meddelat ett interimistiskt beslut om förvar ska alltså myndigheten anmäla beslutet till den behöriga myndigheten, som därefter ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. När ett interimistiskt beslut om förvar anmäls till den behöriga myndigheten inleds ett ärende om förvar och vanliga handläggningsregler blir tillämpliga. Några ytterligare regler om förfarandet efter anmälan av interimistiska beslut behövs därför inte.

8.4.4 Förvarstiden

Utredningens förslag: Förvar ska, som utgångspunkt, pågå under en så kort tid som möjligt.

En utlänning som har fyllt 18 år får hållas i förvar i högst ett år, för att Säkerhetspolisen ska kunna förbereda eller genomföra verkställighet av ett beslut om utvisning. Under särskilda förutsättningar ska utlänningen få hållas i förvar ytterligare högst två år. Den maximalt tillåtna tiden för verkställighetsförvar blir därmed tre år. Om en utlänning efter misslyckat verkställighetsförsök återförs till Sverige, ska en ny ettårsfrist räknas från det att utlänningen åter anlände till Sverige. Den längsta tiden för förvar om maximalt tre år påverkas inte av ett misslyckat verkställighetsförsök.

Skälen för utredningens förslag

Tidsgränserna för hur länge en utlänning får hållas i förvar behöver ändras

Ett beslut att beröva en utlänning friheten genom förvar innebär ett ingrepp i hans eller hennes integritet och rörelsefrihet. Åtgärden ska därför bara användas om inte andra, mindre ingripande åtgärder är tillräckliga. Enligt 8 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ska utlänningen ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar om det är tillräckligt. Det faktum att förvar är en form av frihetsberövande ställer höga krav på rättssäkerhet och därmed också på en tydlig reglering av bl.a. hur länge frihetsberövandet får pågå.

Samtidigt förutsätter en ändamålsenligt utformad migrationsprocess att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utläningar som vistas i Sverige och har verktyg att sätta kraft bakom ett beslut om utvisning. Det är naturligtvis särskilt viktigt när en utlänning har bedömts utgöra ett så allvarligt samhällshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. Möjligheten att hålla en utlänning i förvar är ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess.

Som framgår av utredningsdirektiven kan det när en utlänning ska utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll ibland finnas behov av att hålla utlänningen i förvar under längre tid än vad som är tillåtet i dag. Så kan exempelvis vara fallet när utlänningen framför klagomål till Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Om verkställigheten av utvisningsbeslutet måste avbrytas i avvaktan på domstolens handläggning kan det med dagens lagstiftning redan efter tre månader saknas förutsättningar för förvar, om inte förutsättningarna i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen är uppfyllda (se avsnitt 8.1.1 och 8.1.2). Utredningen ska därför enligt direktiven föreslå den förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar som gällande EU-direktiv på området möjliggör och som bedöms vara proportionerlig i avvägningen mellan skyddet för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter.

I avsnitt 8.1.2 har bakgrunden till och innehållet i nuvarande bestämmelser redovisats. Där redogörs också för det krav på fasta tidsgränser för verkställighetsförvar som återvändandedirektivet ställer och hur långa dessa tider får vara. Utredningen återkommer till vad kraven innebär för svenskt vidkommande när det gäller tiden för

verkställighetsförvar enligt den nya lagen. Det kan dock redan här konstateras att det finns skäl att ha särregler för förvar av de utlänningar som omfattas av regelverket. Hur de ska se ut behandlas i det följande.

Det bör fortsatt finnas fasta tidsgränser för verkställighetsförvar

Ett alternativ till att förlänga tidsgränsen för verkställighetsförvar är enligt utredningsdirektiven att överväga om ärenden där utlänningar som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan undantas från tidsgränser för verkställighetsförvar. I dagens reglering finns ett sådant undantag för utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Undantaget har sin grund i artikel 2.2 b i återvändandedirektivet. Något uttryckligt undantag för utlänningar som utvisas på grund av risken för att utlänningen begår eller medverkar till terroristbrott eller för att han eller hon annars utgör ett säkerhetsshot finns inte i återvändandedirektivet.

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 gjort den tolkningen att artikel 72 i EUF-fördraget medger att Sverige gör undantag från bestämmelser i EU-rättsakter om det behövs med hänsyn till behovet av att skydda den inre säkerheten. Den nya lagen syftar, på samma sätt som lagen om särskild utlänningskontroll, till att skydda Sveriges säkerhet mot utlänningar som kan skada den. Utredningen anser därför att den nya lagen i och för sig inte behöver anpassas till återvändandedirektivets krav på fasta tidsgränser när det gäller verkställighetsförvar.

Utredningen gör dock den bedömningen att det även i fortsättningen bör framgå direkt av lagen hur länge ett verkställighetsförvar får pågå. Det behövs för att lagstiftningen ska vara tydlig och förutsebar och skydda mot godtycklighet. Att frihetsberöva någon eller på annat sätt begränsa hans eller hennes rörelsefrihet medför ett intrång i den enskildes fri- och rättigheter som skyddas i både regeringsformen och Europakonventionen. Europadomstolen har i sin praxis bl.a. lyft fram behovet av tydliga och förutsägbara regler. Det är därför inte lämpligt att nu frångå en ordning där det under lång tid har funnits fasta tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i förvar i avvaktan på att utvisningsbeslutet mot honom eller henne kan verkställas.

Verkställighetsförvar kan inte direkt jämföras med andra frihetsberövanden som t.ex. häktning, eftersom det vid förvar inte på samma sätt krävs att det finns en brottsmisstanke som når upp till en viss, given nivå. Vid längre häktningstider brukar det dessutom ställas krav på att åklagaren kan visa att det tillkommer bevisning eller att utredningsläget är sådant att misstankarna hela tiden stärks och att förundersökningen bedrivs effektivt. Det misstänka brottets straffvärde kan sägas utgöra den yttersta tidsgränsen för häktning. Den misstänkte får dessutom, om han eller hon döms, tillgodoräkna sig häktningstiden vid straffverkställigheten. Även om det inte finns en fast tidsgräns för hur länge häktning får pågå finns det alltså andra faktorer som styr hur länge ett sådant frihetsberövande kan vara godtagbart.

Det går inte heller att direkt jämföra verkställighetsförvar enligt den nya lagen med de förhållanden som råder vid utvisning på grund av brott. Utlänningen har då dömts för ett, oftast allvarligt, brott. Domstolen har på grund av brottet bedömt att utlänningen kan komma att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet inneburit en så allvarlig skada, fara eller kränkning att han eller hon inte ska få stanna kvar i Sverige. Genom domstolsförfarandet – med de rättssäkerhetsgarantier som det innebär – har utlänningen fått sina skäl för att undgå utvisning prövade.

Enligt utredningens mening bör särregleringen i nu aktuellt hänseende inte avvika alltför mycket från vad som gäller vid utvisning för flertalet utlänningar enligt utlänningslagen. De ändrade tidsgränser för verkställighetsförvar som utredningen föreslår i det följande får anses vara tillräckliga för att möta de särskilda behov som finns att hålla en utlänning som utgör en särskilt allvarlig säkerhetsrisk i förvar. Det bör alltså i den nya lagen finnas fasta tidsgränser för hur länge en utlänning får hållas i verkställighetsförvar.

Tiden för verkställighetsförvar förlängs

Det är särskilt angeläget att en utlänning som utgör ett allvarligt hot mot det svenska samhället och av den anledningen ska utvisas kan hållas i förvar i avvaktan på att utvisningsbeslutet kan verkställas. Det gäller oavsett om det är en presumtiv spion eller en presumtiv terrorist. Normalt krävs det betydligt längre tid för att förbereda ut-

visningen av en sådan utlänning än för utvisningsbeslut i allmänhet. Orsaken till det är bl.a. att vissa stater fortfarande tillämpar dödsstraff, tortyr eller annan grym eller omänsklig behandling, vilket omöjliggör att utvisningsbeslut verkställs dit. Risken för att en utlänning som utvisas på grund av hans eller hennes anknytning till terroristverksamhet utsätts för sådan otillåten behandling kan vara betydligt större än för en utlänning som utvisas av andra skäl. Vissa stater vägrar att ta emot egna medborgare om de misstänks för eller har gjort sig skyldiga till brott. I ett utvisningsbeslut ska det anges till vilket land som utlänningen ska utvisas (se avsnitt 7.2.3). Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges. Det innebär att fler stater än en kan behöva involveras i förberedelserna för att verkställa utvisningen.

Det ligger också i sakens natur att verkställighet av ett utvisningsbeslut som rör en presumtiv terrorist kräver helt andra kontakter med den mottagande staten än verkställighet av utvisningsbeslut i allmänhet. Den mottagande staten kan t.ex. komma att efterfråga betydligt fylligare underlag inför sin bedömning av om utlänningen kan tas emot. Eftersom utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll bygger på förhållanden som inte är fastslagna i t.ex. en brottmålsdom kan utlänningsintresse av att framföra klagomål till Europadomstolen också vara något högre än i andra fall.

Det allmännas intresse av att hålla en utlänning i verkställighetsförvar under en längre tid måste ställas mot det faktum att förvar innebär ett frihetsberövande. Även om det, som har framgått i avsnitt 8.3.2, inte i Europakonventionen finns någon fastställd tidsfrist för hur länge ett frihetsberövande som syftar till utvisning får fortgå, kan ett frihetsberövande som pågår alltför länge komma att stå i strid med konventionen. Det gäller framför allt om tidsutdräkten beror på att berörda myndigheter inte har handlagt ett ärende med tillräcklig målmedvetenhet och effektivitet. Det torde emellertid även i de fall där den verkställande myndigheten har hanterat ärendet på ett rimligt sätt finnas en bortre gräns för hur långa frihetsberövanden som kan godtas.

När förvarstidens längd bestäms måste utgångspunkten vara att tiden inte får vara längre än vad som är nödvändigt. Om den tillåtna förvarstiden är för generöst tilltagen finns det en risk för att utläningar hålls i förvar trots att det inte kan förutses att verkställighet kan genomföras inom överskådlig tid. Samtidigt behöver tiden be-

stämmas med hänsyn till ändamålet med förvarsbestämmelserna, nämligen att underlätta det förfarande som syftar till att utlänningen ska avlägsnas ur Sverige.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det finns starka skäl för att förlänga tidsfristerna för verkställighetsförvar för de nu aktuella utlänningarna. Med hänsyn till att de utlänningar som kommer att utvisas enligt den nya lagen utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i det svenska samhället är det rimligt och proportionerligt att för den begränsade gruppen tillåta längre förvarstider än för utlänningar som utvisas enligt utlänningslagen.

Vilka tidsfrister bör gälla?

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 konstaterat att det finns en möjlighet att frånga EU-reglering om det är motiverat med hänsyn till nationell säkerhet. Det finns starka skäl för att göra det när det gäller bestämmelser om förvar av den begränsade grupp av utlänningar som kommer att omfattas av den nya lagen. Enligt utredningens mening är det därför möjligt att gå utöver de tidsgränser för verkställighetsförvar som anges i återvändandedirektivet. Däremot finns det skäl att behålla den nuvarande strukturen med en fastställd längsta tid, som under vissa förutsättningar får förlängas (se avsnitt 8.4.5). Det underlättar både förståelsen för och tillämpningen av regelverket. Det uppfyller också kraven i Europakonventionen på tydlighet och förutsebarhet.

En utlänning bör enligt huvudregeln få hållas i förvar i högst ett år. Normalt kommer ett beslut om verkställighetsförvar att börja löpa direkt efter det att utvisningsbeslutet fick laga kraft eller när utlänningen nöjdförklarat sig över utvisningsbeslutet. Det kan dock finnas fall där förvarsbeslutet upphävs t.ex. därför att utvisningen inte kan komma att verkställas inom förutsebar framtid. Det väcker frågan om det bör anges i lagtexten att tiden för verkställighetsförvar ska räknas från tidpunkten när utvisningsbeslutet är verkställbart. Någon sådan bestämmelse finns inte i dag vare sig i utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen har inte heller funnit något skäl för att en sådan regel bör införas. Tvärtom skulle en sådan bestämmelse kunna leda till oönskade effekter, t.ex. om det politiska läget i ett land plötsligt skulle förbättras så att verk-

ställighet blir möjlig efter ett antal år. Om utlänningen är förvarstagen när utvisningsbeslutet blir verkställbart börjar tidsfristen att löpa då. I annat fall börjar den löpa när utlänningen tas i förvar och löper så länge frihetsberövandet består.

Förvarstiden bör kunna förlängas med ytterligare högst två år, men det ska kräva starkare skäl, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 8.4.5. Den sammanlagda tiden för verkställighetsförvar kan då uppgå till, som mest, tre år. Tillsammans med utredningens förslag om utvidgade och förändrade förutsättningar för att hålla en utlänning i förvar en längre tid (se avsnitt 8.4.5), ger en sådan ändring Säkerhetspolisen rimligare möjligheter att hålla en utlänning i förvar i avvaktan på att ett utvisningsbeslut kan verkställas. En maximal förvarstid om tre år bör också, utifrån den praxis som redovisats i avsnitt 8.3.2, vara förenlig med Europakonventionen, med hänsyn till att det är fråga om presumtiva terrorister eller utlänningar som på annat sätt utgör allvarliga säkerhetshot. Om det har visat sig vara omöjligt att inom en treårsperiod verkställa utvisningsbeslutet torde sannolikheten för att det ska lyckas vara så liten att fortsatt frihetsberövande på den grunden inte är försvarligt ens i de fall där utlänningen utgör ett allvarligt hot mot den inre säkerheten.

Ett särskilt problem kan uppstå om det inom den ettåriga fristen skulle inträffa att ett verkställighetsförsök genomförs men den stat till vilken utvisningsbeslutet verkställs vägrar att ta emot utlänningen, t.ex. därför att vissa handlingar saknas. Utlänningen återförs då till Sverige, varför verkställighetsarbetet behöver tas upp på nytt. Om det fortfarande finns behov av att hålla utlänningen i förvar, och förutsättningarna för det är uppfyllda, måste det fattas ett nytt beslut om förvar. Oavsett om ytterligare verkställighetsförsök till samma stat planeras eller om kontakter tas med någon annan stat till vilken verkställighet kan aktualiseras bör då inte de strängare krav som föreslås i avsnitt 8.4.5 gälla. I stället bör en ny ettårsfrist löpa från det att utlänningen på nytt anländer till Sverige. Det avviker från vad som anses gälla vid misslyckade verkställighetsförsök enligt utlänningslagen (jfr MIG 2019:17 som behandlats i avsnitt 8.1.2). Det är emellertid motiverat utifrån de särskilda förutsättningar som gäller i ärenden enligt den nya lagen. Den maximala längden för verkställighetsförvar, tre år, bör dock gälla även i de fall där utlänningen återförs till Sverige efter ett misslyckat verkställighetsförsök. I dessa fall bör det vara den sammanlagda tiden som utlänningen har hållits

i verkställighetsförvar i samma verkställighetsärende som är det avgörande för hur lång tid som återstår för att få hålla utlänningen i förvar efter återkomsten.

Att de tillåtna förvarstiderna förlängs innebär inte att det i det enskilda fallet alltid är tillåtet att hålla utlänningen i förvar så länge. Ett beslut om förvar ska omedelbart upphävas om det inte längre finns grund för beslutet. Varje fall är unikt och det går därför inte att ange några mer precisa riktlinjer för hur länge förvar bör kunna pågå. En grundläggande förutsättning för att fortsatt förvar ska kunna godtas är att arbetet med verkställigheten hela tiden drivs framåt. Eftersom det är fråga om verkställighetsförvar ska förvarsbesluten återkommande prövas på nytt (se avsnitt 8.4.6). Det gäller under hela förvarstiden. En sådan ny prövning kan leda till bedömningen att ett förvarsbeslut inte längre ska gälla. En tillämpning av proportionalitetsregeln kan också leda till att utlänningen inte längre bör hållas i förvar.

Hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll framgår i dag genom hänvisningarna till utlänningslagens förvarsbestämmelser. Med hänsyn till de förändringar som utredningen föreslår är en sådan hänvisning inte längre möjlig. I stället bör bestämmelser om förvarstiden tas in i den nya lagen.

Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid bör tillämpas på tidsfristerna. Den lagen är generellt tillämplig då enligt lag eller särskild författning tid ska räknas efter vecka, månad eller år. Slutdag är den dag som genom sitt namn i veckan eller sitt tal i månaden motsvarar den från vilken tidsräkningen börjar. Om det inte finns någon motsvarande dag i slutmånaden, ska den månadens sista dag anses som slutdag. Infaller den tid, då enligt lag eller särskild författning en åtgärd senast ska vidtas, på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden vidtas nästa vardag. Från den s.k. söndagsregeln görs undantag för fristerna för häktningsframställan och häktningsförhandling, men i övrigt är lagen tillämplig vid alla typer av frihetsberövanden.

Frihetsberövandet ska vara proportionerligt

Som utgångspunkt ska den tid som en utlänning är frihetsberövad genom förvar vara så kort som möjligt. Det är en grundläggande princip som genomsyrar all lagstiftning på området. Den återspeglas i de EU-rättsakter som finns på migrationsrättens område. Exempelvis följer det av artikel 9.1 i det omarbetade mottagandedirektivet att en asylsökande ska hållas i förvar så kort tid som möjligt och bara så länge grunderna för förvar enligt artikel 8.3 är tillämpliga. Att förvar ska pågå så kort tid som möjligt föreskrivs också i artikel 15.1 i återvändandedirektivet. Även om utredningen bedömer att bestämmelser i EU-direktiv kan frångås i svensk rätt om det är motiverat av skäl som rör nationell säkerhet (se avsnitt 5.2.4) får det ändå anses vara en allmänt vedertagen grundsats som bör gälla även här. Liknande tankegångar kommer till uttryck i 1 kap. 8 § utlänningslagen, som föreskriver att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Den bestämmelsen är emellertid inte tillämplig i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt utredningens mening finns det skäl att i den nya lagen tydligare betona den grundläggande inställningen till hur länge en utlänning får hållas i förvar. Utredningen föreslår därför att den allmänna grundsatsen att förvar ska vara så kort tid som möjligt ska framgå direkt av den nya lagen.

Utredningen har i avsnitt 5.2.9 föreslagit att det bland de inledande allmänna bestämmelserna i den nya lagen ska finnas en generell regel om att det alltid ska göras en proportionalitetsbedömning när vissa åtgärder vidtas med stöd av lagen. Det gäller bl.a. beslut som rör förvar. Den bestämmelsen får betydelse vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Det som ska bedömas är å ena sidan hur allvarligt säkerhetshot utlänningen utgör och hur viktigt det är att utvisningsbeslutet verkställs och å andra sidan vilka påfrestningar för utlänningen som frihetsberövandet medför. En utlänning bör endast hållas i förvar så länge som skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som det innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. Även om förvar bedöms vara nödvändigt för att kunna verkställa ett beslut om utvisning, kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen leda till att en utlänning frigges efter en tid i förvar därför att ingreppet i hans eller hennes frihet inte längre bedöms stå i rimlig proportion till det all-

männas intresse av att utvisningsbeslutet kan verkställas. En längre förvarstid kan vara proportionerlig om behovet av fortsatt förvar har sin grund i bristande samarbete från utlänningen och den verkställande myndigheten inte kan anses ha varit ineffektiv under arbetet med verkställigheten, eller om utredning pågår om det finns något land som är villigt eller skyldigt att ta emot utlänningen. Eftersom proportionalitetsprincipen föreslås gälla generellt vid alla typer av beslut, finns det ingen anledning att reglera det särskilt i anslutning till bestämmelserna om förvarstid. En proportionalitetsbedömning ska ändå alltid göras vid avvägningen av hur länge en utlänning får vara berövad friheten genom förvar.

Tidsfrister för förvar i vissa andra fall

Utredningen har i avsnitt 8.4.1 konstaterat att det inte finns något behov av att med stöd av den nya lagen kunna ta en utlänning i förvar för att utreda hans eller hennes rätt att få stanna i Sverige. Det finns därför ingen anledning att föreskriva en särskild tidsfrist motsvarande den som finns för utredningsförvar enligt utlänningslagen.

För sannolikhetsförvar och identitetsförvar enligt utlänningslagen finns det, som nämnts, inga absoluta tidsfrister. Däremot ska det finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor (se 10 kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen som gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll). I förslaget till ändrade förvarsregler lämnade regeringen inget förslag på absoluta tidsfrister för identitetsförvar och sannolikhetsförvar. Kravet på synnerliga skäl för en längre förvarstid än två veckor skulle tas bort och prövningen av hur länge en utlänning fick hållas i identitetsförvar eller sannolikhetsförvar skulle i stället göras med beaktande av proportionalitetsprincipen (prop. 2017/18:284 s. 45).

Som nämnts föreslår utredningen att den allmänna utgångspunkten – att förvar ska pågå så kort tid som möjligt – ska komma till uttryck i den nya lagen. Därutöver ska det göras en proportionalitetsbedömning vid prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Det ska gälla oavsett anledningen till att utlänningen hålls i förvar enligt den nya lagen, alltså även när utlänningen hålls i förvar på grund av att det är sannolikt att han eller hon kommer att utvisas. Mot bakgrund av att den prövningen alltid måste göras anser utred-

ningen att det inte bör införas några andra tidsgränser för förvar än de som föreslås för verkställighetsförvar. I praktiken kommer en utlänning inte att hållas i förvar på den grunden att det är sannolikt att han eller hon kommer att utvisas med stöd av den nya lagen i mer än fyra veckor i taget. Ett sådant förvarsbeslut ska alltid prövas på nytt inom fyra veckor från beslutet och därefter fortlöpande var fjärde vecka fram till dess att det finns ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft eller att utlänningen har nöjdförklarat sig (se avsnitt 8.4.6).

De fasta tidsgränserna för verkställighetsförvar bör som framgått gälla enbart för vuxna utlänningar. Hur länge ett barn får hållas i förvar behandlas i avsnitt 8.4.13.

8.4.5 Skäl för fortsatt verkställighetsförvar

Utredningens förslag: Tiden för verkställighetsförvar får förlängas om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar. Även andra väsentliga skäl som hänför sig till verkställigheten får läggas till grund för en längre förvarstid vid verkställighetsförvar.

Skälen för utredningens förslag: I direktiven anges att utredningen ska analysera och ta ställning till om den omständigheten att en utlänning utgör ett säkerhetshot, eller att det finns risk för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra skäl för fortsatt verkställighetsförvar. Dessa omständigheter utgör i dag krav i utlänningslagen för att få ta en utlänning i sannolikhetsförvar och verkställighetsförvar (10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen). Utredningen har i avsnitt 8.4.1 föreslagit att risken för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet ska kunna utgöra skäl för förvar, om det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas eller att det behövs för att kunna förbereda eller genomföra verkställigheten av ett utvisningsbeslut.

Genom hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 10 kap. 10 § andra stycket utlänningslagen får en utlänning som har fyllt 18 år hållas i förvar för verkställighet i högst tre månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av utvisningsbeslutet kom-

mer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar längre tid att skaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar en längre tid, dock högst tolv månader. Som framgått har utredningen föreslagit att tidsgränserna för verkställighetsförvar ska förlängas, se avsnitt 8.4.4.

I dag finns alltså två skäl för att få hålla en utlänning i förvar under en längre tid när verkställigheten drar ut på tiden, nämligen bristande samarbete från utlänningens sida och att det tar lång tid att skaffa fram nödvändiga handlingar. Det är endast på dessa grunder som det enligt artikel 15.6 i återvändandedirektivet är möjligt att förlänga förvarstiden utöver de inledande månaderna.

Utredningen har, som tidigare nämnts, gjort den bedömningen att det är möjligt att göra avsteg från bestämmelser i EU-rätten om det är motiverat av skäl som rör nationell säkerhet. Det bör därför vara möjligt att i den nya lagen ange andra kriterier för vad som kan motivera en förlängd förvarstid.

Det har inte kommit fram någon anledning att ta bort eller på annat sätt ändra de nuvarande skälen för en längre förvarstid. Sannolikt kommer de även i fortsättningen att ha störst betydelse för hur verkställighetsarbetet löper.

Däremot kan det finnas andra situationer där det är nödvändigt att kunna hålla utlänningen i förvar en längre tid. I vissa fall kan det krävas upprepade kontakter med en eller flera stater innan det går att verkställa utvisningen, eftersom det är fråga om utläningar som utgör allvarliga samhällshot. Det ligger i sakens natur att det kan vara särskilt svårt att få en stat att ta emot en presumtiv terrorist. Ett annat exempel kan vara om en utlänning framför klagomål till Europadomstolen och verkställigheten av utvisningsbeslutet har inhiherats i avvaktan på domstolens prövning. Ett klagomål kan t.ex. gälla frågan om ett beslut om förvar är lagligen grundat eller om förvar har pågått för lång tid. Det kan vidare finnas risk för att utlänningen väsentligen skulle försvåra verkställigheten genom att avvika, hålla sig undan eller medvetet lämna oriktiga uppgifter. Det kan även uppstå problem med att verkställa ett utvisningsbeslut som inte har med utlänningen att göra. Det kan t.ex. vara svårighet att kommunicera med eller få besked från hemlandets myndigheter. Ett annat exempel kan vara att flera länder behöver involveras om det kan vara aktuellt att verkställa utvisningen till fler än ett land.

Det kan emellertid vara svårt att skapa en heltäckande uppräkningslista av omständigheter som kan utgöra skäl för en längre förvarstid. En sådan uppräkningslista är inte heller lämplig. I stället bör det göras en bedömning i varje enskilt fall med beaktande av alla relevanta omständigheter. Det bör därför i den nya lagen tas in ett generellt utformat rekvisit som innebär att andra väsentliga skäl som hänför sig till verkställigheten kan beaktas vid bedömningen av frågan om fortsatt förvar. Att det ska vara fråga om väsentliga skäl betyder att inte varje omständighet som lägger hinder i vägen för verkställigheten kan läggas till grund för förlängning av förvarstiden.

Vid bedömningen av om en utlänning får hållas i fortsatt förvar ska det som tidigare nämnts alltid göras en proportionalitetsbedömning (se avsnitt 5.2.9).

8.4.6 Ny prövning av beslut om förvar

Utredningens förslag: Ett beslut om förvar ska prövas på nytt inom fyra veckor från den dag då beslutet började verkställas, om förvarsbeslutet grundar sig på att det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar, ska tidsfristen räknas från när det beslutet verkställdes. Om ett beslut om förvar i stället grundar sig på att det finns ett beslut om utvisning som ska verkställas, ska förvarsbeslutet prövas på nytt inom tre månader från den dag då utvisningsbeslutet fick laga kraft eller utlänningen avgav nöjdförklaring, eller den senare tidpunkt då förvarsbeslutet verkställdes. Så länge utlänningen hålls kvar i förvar ska en ny prövning göras fortlöpande inom samma tider. Tidsfristen ska då räknas från närmast föregående beslut om förvar. Ett beslut om förvar upphör att gälla om förvarsbeslutet inte prövas på nytt inom föreskriven tid.

Skälen för utredningens förslag

Formen för hur ett beslut om förvar ska prövas på nytt behålls

Regeringen har ett övergripande ansvar för Sveriges säkerhet. Tidigare har bedömningen därför gjorts att regeringen ska vara överinstans i utvisningsärenden där lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas (se t.ex. prop. 2009/10:31 s. 237 f.). Utredningen föreslår inte någon förändring av denna utgångspunkt. När det gäller beslut om förvar fattas besluten av ansvarigt statsråd. Det kan av principiella skäl inte anses lämpligt med en domstolsprövning av ett statsråds beslut. Utredningen anser att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier tillhandahålls genom den möjlighet som utlänningen har att få till stånd en domstolsprövning genom en begäran om prövning i Högsta förvaltningsdomstolen (se avsnitt 13.2.4). Utredningen anser därför att det inte bör införas någon obligatorisk domstolsprövning vid längre förvarstider när beslut om förvar har fattats inom ramen för regeringens handläggning.

Utredningen föreslår inte heller att det införs en obligatorisk domstolsprövning vid längre förvarstider när någon annan behörig myndighet har beslutat om förvar. Det skulle i så fall skapas två olika regelsystem för samma typ av beslut. Det skulle vara olyckligt inte minst för förståelsen av och förtroendet för lagstiftningen. Säkerhetspolisens beslut om förvar, som inte är interimistiska, och Migrationsverkets beslut om förvar får enligt 9 d § lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till Migrationsöverdomstolen, utan begränsning till viss tid. Utredningen föreslår inte att rätten att överklaga förvarsbeslut ska ändras (se avsnitt 13.2.4). Genom rätten att överklaga ett beslut om förvar kan den enskilde alltid få till stånd en domstolsprövning av frågan om förvar. De krav som ställs i regeringsformen och Europakonventionen (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2) får därigenom anses uppfyllda.

Ny prövning av beslut om förvar bör alltså även i fortsättningen göras av den myndighet som är behörig att besluta om förvar.

Hur ny prövning av förvarsbeslut ska göras enligt lagen om särskild utlänningskontroll framgår i dag genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om ny prövning. Som framhållits tidigare bör sådana hänvisningar ersättas av bestämmelser i den nya lagen. Det bör gälla även ny prövning av förvar. Bestämmelserna kan utformas med utlänningslagens bestämmelser som förebild.

Tidsfristerna för när förvarsbeslut ska prövas på nytt förlängs

Det finns anledning att överväga om samma tidsfrister för när ett förvarsbeslut ska prövas på nytt bör gälla enligt den nya lagen som enligt utlänningslagen. Som framgått innebär utredningens förslag att större hänsyn ska tas till de annorlunda förutsättningar som gäller för verkställighet av utvisningsbeslut enligt den nya lagen. Det är uppenbart att det i de flesta fall kommer att ta längre tid att genomföra verkställigheten av sådana utvisningsbeslut. En tät ny prövning av förvarsbeslut beträffande exempelvis presumtiva terrorister riskerar att bli slentrianmässig. Det finns då en risk att prövningen inte görs med samma omsorg som annars. Mot den bakgrunden kan det vara bättre med en prövning med något längre tidsintervall än vad som krävs enligt utlänningslagen.

Utredningen har i avsnitt 8.4.1 föreslagit att en utlänning ska kunna tas i förvar antingen på den grunden att det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas eller på den grunden att förvar behövs för att kunna förbereda eller genomföra verkställighet av ett beslut om utvisning. I det första fallet finns det inte något verkställbart beslut om utvisning. Utredningen anser att behörig myndighet då bör pröva ett beslut om förvar på nytt inom fyra veckor från den dag då förvarsbeslutet verkställdes. I dessa fall är det inte helt ovanligt att förvarstagandet initierats av Säkerhetspolisen som interimistiskt beslutat om förvar. Det beslutet ska sedan underställas Migrationsverket, som snarast ska pröva om förvaret ska bestå. Om Migrationsverkets förvarsbeslut har föregåtts av ett sådant tillfälligt förvarstagande bör tidsfristen för när utlänningen har rätt till ny prövning börja räknas från när det interimistiska beslutet verkställdes. Det avgörande bör alltså vara när utlänningen rent faktiskt berövades friheten.

Finns det, som i det andra fallet, redan ett beslut om utvisning bör förvarsbeslutet i stället prövas på nytt inom tre månader. Med beslut om utvisning bör enligt utredningens mening i första hand avses ett utvisningsbeslut som fått laga kraft. Den längre tiden för när förvarsbeslut ska prövas på nytt bör därför räknas från den dag utvisningsbeslutet fick laga kraft. Det är så bestämmelsen tillämpas i dag. Om det längre tidsintervallet skulle tillämpas redan från när ett utvisningsbeslut meddelas hade möjligen risken för slentrianmässiga prövningar varit mindre. Samtidigt föreslår utredningen att tids-

fristerna för när ny prövning ska göras förlängs, vilket i sig innebär att förhållandena kan hinna förändras mellan prövningarna. Tre månader är därför en rimlig avvägning. Ett utvisningsbeslut föreslås också bli verkställbart när utlänningen förklarar sig vara nöjd med utvisningsbeslutet (se avsnitt 13.2.8). Har utlänningen avgett en sådan förklaring bör följaktligen den längre tidsfristen tillämpas.

Det kan förekomma att en utlänning tas i verkställighetsförvar vid ett senare tillfälle, t.ex. när förutsättningarna har ändrats så att ett tidigare verkställighetshinder upphört och verkställighetsarbetet kan påbörjas eller återupptas. I sådana fall bör i stället ny prövning av förvarsbeslutet göras inom tre månader från det att beslutet verkställdes.

Under den tid som en utlänning hålls kvar i förvar bör det kontinuerligt prövas om förvarsbeslutet ska fortsätta att gälla. Så länge förvarsbeslutet består bör prövningen göras inom de nu angivna tidsfristerna. Fristerna bör då räknas från närmast förgående beslut om förvar. Ett beslut om förvar som inte prövas på nytt inom föreskriven tid bör, i likhet med vad som gäller i dag, upphöra att gälla.

Lagen om beräkning av lagstadgad tid bör tillämpas även på de nu aktuella fristerna. Det innebär att slutdagen för fyraveckorsfristen respektive tremånadersfristen är den dag som genom sitt namn i veckan eller sitt tal i månaden motsvarar den dag från vilken räkningen började. Infaller slutdagen på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden vidtas nästa vardag.

8.4.7 Skyldighet att ompröva beslut om förvar

Utredningens förslag: Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som hålls i förvar, ska myndigheten också pröva om utlänningen fortsatt ska hållas i förvar.

Skyldigheten att ompröva ett beslut om förvar gäller också om regeringen upphäver ett beslut om utvisning och återförvisar eller överlämnar ärendet till Migrationsverket för handläggning. Om utlänningen hålls kvar i förvar, ska verket pröva frågan om förvar inom fyra veckor från regeringens beslut.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 9 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ska den myndighet som beslutar om utvisning pröva om utlännningen fortfarande ska hållas i förvar. Motvarande bör gälla enligt den nya lagen.

Det kan ifrågasättas om skyldigheten att ompröva ett beslut om förvar gäller för regeringen, med hänsyn till att det i 9 c § lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att regeringen inte får besluta om att ta eller hålla kvar någon i förvar. Regeringen har emellertid i prop. 2017/18:284 s. 89 gjort bedömningen att den är skyldig att ompröva beslut om förvar. Bestämmelsen i 9 a § har sitt ursprung i tidigare bestämmelser i utlänningslagen. Förarbetsuttalandena om de bestämmelserna tyder på att lagstiftarens avsikt har varit att även regeringen, genom det ansvariga statsrådet, ska ompröva ett beslut om förvar i samband med att regeringen avgör ett ärende om utvisning (prop. 1981/82:143 s. 68). Av regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll följer att ett beslut om att ett förvarsbeslut ska bestå endast får fattas av ansvarigt statsråd under den tid som ärendet om utvisning handläggs hos regeringen. Statsrådet måste då fatta ett sådant beslut innan regeringen beslutar om utvisning. Regeringen får dock upphäva ett beslut om förvar. Om omprövningen leder till att förvarsbeslutet ska upphävas kan regeringen därför fatta beslut om det samtidigt som utvisningsärendet avgörs.

Enligt utredningens mening finns det goda skäl för att regeringen ska ompröva ett förvarsbeslut i samband med att regeringen avgör frågan om utvisning. Även om regeringen i egenskap av behörig myndighet alltid är skyldig att upphäva ett beslut som det inte längre finns skäl för, säkerställer omprövningsskyldigheten att frågan om förvar uppmärksammas. Reglerna om omprövning bör behållas också av den anledningen att det inte finns (och inte heller föreslås) någon obligatorisk domstolsprövning vid längre tider i förvar. Övervägande skäl talar därför för att beslut om förvar bör omprövas i samband med att regeringen beslutar i fråga om utvisning. Detsamma bör gälla när Migrationsverket beslutar om utvisning. Bestämmelser om omprövningsskyldigheten bör tas in i den nya lagen.

Har det beslutats att en utlänning ska utvisas enligt den nya lagen och att utlännningen ska hållas i förvar i avvaktan på att utvisningen verkställs, finns det en tidsfrist som anger hur länge förvarsbeslutet får bestå. Om regeringen däremot upphäver utvisningsbeslutet och återförvisar ärendet till Migrationsverket för handläggning finns det

inte längre något som avgör hur lång förvarstiden får vara. Den förvarstid som varit kopplad till verkställigheten av utvisningsbeslutet gäller då inte längre. Reglerna om förvarstidens längd och när ny prövning ska göras av ett beslut om förvar skiljer sig nämligen åt beroende på om det finns ett beslut om utvisning eller inte. Utredningen anser att det av rättssäkerhetsskäl bör föreskrivas att förvarsbeslutet i denna situation ska omprövas av regeringen. Om regeringen inte upphäver förvarsbeslutet utan anser att utlänningen fortsatt bör hållas i förvar, bör därefter reglerna om ny prövning bli tillämpliga. Det innebär att Migrationsverket har i uppgift att pröva frågan om förvar inom fyra veckor från regeringens beslut.

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning och utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, ska regeringen enligt 3 a § lagen om särskild utlänningskontroll upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket. I avsnitt 13.2.3 föreslår utredningen att motsvarande regel i den nya lagen blir fakultativ. Om regeringen väljer att överlämna ärendet till Migrationsverket bör regeringen även vara skyldig att ompröva förvarsbeslutet om utlänningen hålls i förvar.

Utredningen har i avsnitt 8.4.2 föreslagit att regeringen ska få besluta om att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar när regeringen är skyldig att ompröva ett förvarsbeslut. Det gäller alltså både när regeringen beslutar att utvisa en utlänning och när regeringen upphäver Migrationsverkets utvisningsbeslut och återförvisar eller överlämnar ett ärende till verket för handläggning. Regeln är därmed ett undantag från huvudregeln om att statsrådet ensamt får besluta om fortsatt förvar.

8.4.8 Skyldighet att upphäva beslut om förvar

Utredningens förslag: Den behöriga myndigheten ska omedelbart upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet.

Skälen för utredningens förslag: För att en utlänning aldrig ska kunna hållas i förvar när det inte längre finns någon laglig grund för beslutet, bör den behöriga myndigheten vara skyldig att upphäva ett

beslut om förvar om det inte längre finns skäl för det. Den skyldigheten framgår i dag indirekt genom 9 a § lagen om särskild utlänningskontroll, som anger att den handläggande myndigheten beslutar i frågor om förvar och genom hänvisningen i 5 § till 10 kap. 9 § utlänningslagen. Enligt sistnämnda paragraf ska ett beslut om förvar omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

Enligt utredningens mening bör skyldigheten att upphäva ett förvarsbeslut uttryckligen framgå av den nya lagen. Det bör därför tas in en särskild bestämmelse om det i lagen. Skyldigheten bör utformas på samma sätt som i utlänningslagen.

8.4.9 Muntlig handläggning

Utredningens förslag: Muntlig handläggning ska genomföras så snart som möjligt efter det att ett beslut om förvar har verkställts, om beslutet inte har föregåtts av sådan handläggning. Det ska dock inte gälla interimistiska beslut eller om regeringen är behörig myndighet. Den muntliga handläggningen ska som regel genomföras av den myndighet som beslutar om förvar.

En ny prövning av ett beslut om förvar ska alltid föregås av en muntlig förhandling.

Det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, får besluta om muntlig förhandling i ett ärende om förvar som handläggs av regeringen och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla förhandlingen. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras. En representant från Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen. Formerna för förhandlingen ska också i övrigt vara desamma som i dag.

Skälen för utredningens förslag

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

Det finns i dag inget krav på att ett beslut att ta en utlänning i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska föregås av en muntlig förhandling eller att utlänningen på annat sätt ska få komma till tals i anslutning till att han eller hon tas i förvar. Något sådant krav finns

inte heller i utlänningslagen. Det är först när ett förvarsbeslut ska prövas på nytt som det finns en skyldighet att hålla muntlig förhandling. Enligt utredningens mening talar dock rättssäkerhetsskäl för att det bör införas en möjlighet för utlänningen att muntligen utveckla sin syn på saken när han eller hon frihetsberövas genom förvar. Det gäller i synnerhet eftersom utredningen har föreslagit att den tid en utlänning får hållas i förvar förlängs (se avsnitt 8.4.4) och att tidsfristerna för när ett förvarsbeslut ska prövas på nytt blir längre (se avsnitt 8.4.6). Det senare innebär att en utlänning skulle kunna vara frihetsberövad enligt den nya lagen under förhållandevis lång tid innan han eller hon får komma till tals. Utredningen föreslår därför att det införs ett krav på muntlig handläggning i nära anslutning till att ett förvarsbeslut meddelas. Det får emellertid anses vara tillräckligt att en utlänning som har tagits i förvar ges rätt till muntlig handläggning hos respektive förvaltningsmyndighet så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet har verkställts. Det bör dock endast gälla om beslutet om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning. Något krav på muntlighet innan det fattas ett förvarsbeslut uppställs alltså inte. Det ska inte heller krävas att det hålls en muntlig förhandling i förvarsfrågan. Det räcker med någon form av muntlighet så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet har verkställts. Rätten till muntlig handläggning bör emellertid inte gälla i ärenden hos regeringen, eftersom den handläggningsformen inte förekommer i regeringsärenden. Den bör inte heller gälla vid interimistiska beslut. Frågan om muntlig handläggning ska äga rum hos en förvaltningsmyndighet innan ett beslut om förvar meddelas, får bedömas med ledning av 3 och 24 §§ förvaltningslagen (2017:900). Enligt 24 § ska en enskild part, som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende, få tillfälle till det om det inte framstår som obehövligt. Den paragrafen är emellertid enligt 3 § inte tillämplig i brottsbekämpande verksamhet hos Säkerhetspolisen. Möjligheterna för utlänningen att få komma till tals muntligen får ändå anses vara tillräckliga.

Vid den muntliga handläggningen bör de generella bestämmelserna för sådan handläggning som redovisas i avsnitt 12.1 gälla. Det innebär att de omständigheter som behöver klarläggas noga ska utredas. Utlänningen ska också få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Utredningen anser att gällande ordning bör behållas när det gäller rätten till muntlig förhandling i samband med en ny prövning av ett

beslut om förvar. I dag regleras det genom att det i lagen om särskild utlänningskontroll finns en hänvisning till de relevanta bestämmelserna i utlänningslagen. Hänvisningen bör ersättas av en bestämmelse i den nya lagen. Av den bör det framgå att varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Vid en muntlig förhandling gäller generellt att utlännen ska höras, se avsnitt 12.1. Eftersom muntlig förhandling är en form av muntlig handläggning ska också bestämmelserna om syftet med och innehållet i en sådan gälla. Det innebär alltså att utlännen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Muntlig förhandling i regeringens ärenden

I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får enligt 13 c § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla den muntliga förhandlingen. Vid förhandlingen ska utlännen höras. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer ska höras. En representant för Regeringskansliet ska närvara vid förhandlingen. Utlännen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet (andra och tredje styckena).

Regeringen får inte besluta att ta någon i förvar och som huvudregel inte heller att hålla kvar någon i förvar. Däremot kan det bli aktuellt att regeringen prövar om ett beslut om förvar ska bestå när den handlägger ett överklagat utvisningsbeslut. Som nämnts föreslår utredningen att regler om ny prövning ska tas in i den nya lagen och att de i huvudsak ska utformas i enlighet med motsvarande regler i utlänningslagen. Av det följer att varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. En muntlig förhandling bör därför även i fortsättningen kunna komma till stånd i ärenden om förvar hos regeringen. Det bör, på samma sätt som i dag, framgå att ett statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, får besluta om muntlig förhandling. De nuvarande bestämmelserna om innehållet i den muntliga förhandlingen, vem som ska hö-

ras och närvara och om utlänningsens möjlighet att få redogöra för sin ståndpunkt bör i sak oförändrade föras över till den nya lagen.

8.4.10 Beslut om förvar gäller omedelbart

Utredningens bedömning: Det behövs ingen särskild bestämmelse om att ett beslut om förvar gäller omedelbart.

Skälen för utredningens bedömning: Till skillnad från vad som gäller för vissa andra former av frihetsberövanden, t.ex. häktning, saknas det uttryckliga bestämmelser som anger att beslut om förvar blir omedelbart gällande. Sådana beslut anses dock normalt gälla omedelbart.

Tydlighetsskäl kan tala för att det bör särskilt anges att beslut om förvar gäller omedelbart. Det ligger dock i sakens natur att beslut om förvar måste bli gällande direkt. Att beslut som får överklagas utan tidsbegränsning gäller omedelbart anges också i förarbetena till den nya förvaltningslagen (En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, prop. 2017/18:180, s. 212 och 325). I utlänningslagen finns det inte någon bestämmelse om att beslut om förvar gäller omedelbart. Det har inte heller ansetts nödvändigt att införa en sådan (prop. 2017/18:284 s. 81). Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns skäl att införa en särskild bestämmelse om att beslut om förvar gäller omedelbart.

8.4.11 Verkställighet av beslut om förvar

Utredningens förslag: Beslut om förvar ska verkställas av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa förvarsbeslutet.

En utlänning som har fyllt 18 år och som hålls i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får tillfälligt förvaras i en polisarrest.

Skälen för utredningens förslag: Som har redovisats i avsnitt 8.1.7 ansvarar Säkerhetspolisen för att beslut om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll verkställs. En utlänning som hålls i för-

var enligt den lagen ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest i stället för i Migrationsverkets förvarlokaler som normalt är fallet. Särskilda regler gäller för utlänningar som är under 18 år och som hålls i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 8.1.8).

Det har inte framkommit några skäl att ändra reglerna om vem som ska ansvara för att förvarsbesluten verkställs. Beslut om förvar enligt den nya lagen bör därför verkställas av Säkerhetspolisen. Där emot finns det enligt utredningens mening skäl att ge Säkerhetspolisen möjlighet att vända sig till Polismyndigheten för att få hjälp med att praktiskt hantera verkställigheten av förvarsbeslut, t.ex. att hämta utlänningen och föra honom eller henne till en häkteslokal. Ansvar ska dock ligga kvar på Säkerhetspolisen. Det bör därför i den nya lagen föreskrivas att Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa förvarsbeslut. Även de nuvarande bestämmelserna om placering av förvarstagna vuxna utlänningar kan i huvudsak oförändrade föras över till den nya lagen. Det finns dock anledning att begränsa möjligheten att placera förvarstagna utlänningar i polisarrest. Sådan placering bör vara så kortvarig som möjligt, eftersom sådana lokaler inte är anpassade för annat än tillfällig förvaring. Arrester har som regel inte samma möjlighet att erbjuda utevistelse och förutsättningarna för kontakter med omvärlden är betydligt sämre än på häkten och i fängelser. Det bör därför föreskrivas att förvaring i arrest enbart ska vara en tillfällig lösning. Utredningen återkommer i avsnitt 8.4.13 till vad som bör gälla för placeringen av barn som hålls i förvar.

Vid EU-domstolen pågår för närvarande ett mål där tysk domstol har begärt ett förhandsavgörande om artikel 16.1 i återvändandeditiv, som föreskriver att förvar i regel ska äga rum i särskilda förvarsanläggningar. Frågan är om den artikeln hindrar en nationell bestämmelse enligt vilken förvar inför avlägsnande kan verkställas i fängelseanläggningar om utlänningen utgör en betydande risk för tredje mans liv och lem eller för betydande rättsliga intressen vad gäller den inre säkerheten. Det är också fråga om en person som i ett sådant fall hålls i förvar i fängelseanläggning i avvaktan på avlägsnande ska hållas avskild från interner. Framställan från den tyska domstolen gjordes den 11 januari 2019 och begäran är ännu inte besvarad. Oavsett utgången i det målet anser utredningen att det för det begränsade antalet utlänningar som kommer att tas i förvar enligt

den nya lagen är motiverat att behålla möjligheten att placera dem i häkten, kriminalvårdsanstalter och polisarrest, med hänsyn till den nationella säkerheten.

På samma sätt som i lagen om särskild utlänningskontroll bör det av den nya lagens förvarsbestämmelser framgå att häkteslagen gäller för behandlingen av en utlänning som placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Utlänningen ska också i fortsättningen beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

8.4.12 Förvarsbeslut upphör efter utresa

Utredningens förslag: Ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige.

Skälen för utredningens förslag: Det finns i dag inte någon bestämmelse som anger när ett beslut om förvar upphör att gälla i samband med verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Någon sådan bestämmelse finns inte heller i utlänningslagen. Enligt praxis upphör dock ett beslut om förvar att gälla när ett avvísings- eller utvisningsbeslut har verkställts och utlänningen har lämnat landet (se t.ex. MIG 2015:26). Skulle en utlänning anträffas i Sverige efter verkställigheten, krävs det alltså ett nytt beslut för att utlänningen ska få tas i förvar (jfr prop. 1988/89:86 s. 204). I prop. 2017/18:284 s. 83 föreslog regeringen att det i utlänningslagen skulle föreskrivas att ett beslut om förvar upphör när utlänningen lämnar landet.

För att det inte ska uppstå några oklarheter om vad som gäller när ett beslut om utvisning verkställs bör det i den nya lagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om förvar upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige. En sådan ordning är rimlig, eftersom det normalt inte är möjligt att upprätthålla ett frihetsberövande med tvång på en annan stats territorium. Om verkställigheten skulle avbrytas och utlänningen återförs till Sverige får behörig myndighet meddela ett nytt beslut om förvar, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Att det saknas motsvarande reglering i utlänningslagen hindrar inte att det införs en sådan i den nya lagen.

8.4.13 Förvar av barn

Utredningens förslag: Ett barn får tas i förvar om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas. Ett barn får också tas i förvar om det finns ett beslut om utvisning och det behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Därutöver krävs att det finns en betydande risk för att barnet annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Den nuvarande tidsgränsen för förvar av barn, 72 timmar med möjlighet till förlängning ytterligare 72 timmar, behålls.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. I stället ska de placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Det införs en möjlighet att avskilja ett barn som hålls i förvar enligt den nya lagen. Ett beslut om avskiljande ska omprövas så snart det finns skäl för det.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelserna om när barn får tas i förvar är svåra att överblicka

Utredningen har i avsnitt 8.1.8 redogjort för reglerna om när barn får tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. Det finns en särskild bestämmelse om det i lagen, men utlänningslagens bestämmelser om förvar av barn gäller också. Hur dessa bestämmelser förhåller sig till varandra kan inte utläsas. Hänvisningen till utlänningslagen kan läsas som att de grundläggande förutsättningarna för att ta ett barn i förvar enligt utlänningslagen måste vara uppfyllda och att det därutöver krävs synnerliga skäl för att ta ett barn i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. Vissa av utlänningslagens bestämmelser om förvar av barn gäller dock endast vid avvisning. De är därför inte aktuella beträffande förvar av barn enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eftersom den lagen bara reglerar utvisning.

Någon tydlig förklaring till vad hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser om förvar av barn innebär finns inte heller i förarbetena. Hänvisningen tillkom när förhållandet mellan lagarna ändrades så att lagen om särskild utlänningskontroll inte längre skulle

vara subsidiär till utlänningslagen. Dessförinnan föreskrevs i 8 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll att en utlänning under 18 år (tidigare 16 år) inte fick tas i förvar om det inte fanns synnerliga skäl. Ändringen motiverades med att förutsättningarna i utlänningslagen för att ta en utlänning i förvar skulle bli tillämpliga även enligt lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2009/10:31 s. 295).

Det är inte heller klart hur bestämmelserna i 8 § lagen om särskild utlänningskontroll ska tillämpas. I första styckets anges när en utlänning får tas i förvar. Där ställs det krav på att det finns ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas. Dessutom ska det finnas anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar. I andra meningen i det stycket finns en bestämmelse som gäller om utlänningen är under 18 år. Av den framgår att en sådan utlänning inte utan synnerliga skäl får tas i förvar. Kravet på synnerliga skäl för att ta barn i förvar härstammar från tidigare bestämmelser i utlänningslagen och infördes genom en lagändring år 1984 i dåvarande 50 § 1980 års utlänningslag. För att en utlänning under 16 år (ändrades sedermera till 18 år) skulle få tas i förvar krävdes det dels att de allmänna kriterierna för förvarstagande var uppfyllda, dels att det därutöver fanns synnerliga skäl för förvarstagande. Det infördes alltså då ett principiellt förbud mot att ta ett barn i förvar, om det inte förelåg synnerliga skäl. Vad som avsågs med synnerliga skäl angavs inte i den dåvarande utlänningslagen. Enligt förarbetena fanns det sådana skäl i första hand när utlänningen skulle avvisas direkt. Undantagsvis kunde det finnas sådana skäl i samband med verkställighet (proposition om invandrings- och flyktingpolitiken, prop. 1983/84:144, s. 112 och prop. 1988/89:86 s. 98).

Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag ersattes kravet på synnerliga skäl med särskilda kriterier för när barn fick tas i förvar. Någon motsvarande ändring gjordes emellertid inte i 1989 års terroristlag.

Förutsättningarna för att ta barn i förvar förtydligas

Även om det kan antas vara ovanligt att barn tas i förvar med stöd av lagstiftning som riktar sig mot presumtiva terrorister och spioner kan det inte uteslutas att det i ett enskilt fall är nödvändigt. Det kan t.ex. vara en utlänning som snart ska fylla 18 år och som utvisas därför att han eller hon kan befaras komma att begå terroristbrott eller ett annat allvarligt brott med anknytning till terrorism. Förvarstaggande är en särskilt ingripande åtgärd när det riktar sig mot ett barn, eftersom ett frihetsberövande kan skada barnets fysiska och psykiska välmående och ha ogynnsamma effekter på barnets utveckling. Även om barnet tas i förvar tillsammans med någon av föräldrarna kan barnet påverkas negativt av att befinna sig i en miljö som präglas av stress och psykisk ohälsa hos de vuxna (se t.ex. Olle Hansen Ölmedal m.fl., *Barn i förvar – en undersökning av Svenska Röda Korset*, november 2018).

Det är nödvändigt att det i den nya lagen ges klarare uttryck för när ett barn får tas i förvar. Det ligger också i linje med Europakonventionens krav på tydlighet och förutsebarhet när det gäller reglering om frihetsberövande. Kravet på synnerliga skäl för förvar av utlänningar under 18 år bör därför ersättas med särskilda kriterier för när barn får tas i förvar. Bestämmelserna om när barn får tas i förvar enligt den nya lagen bör även samlas för att underlätta tillämpningen.

Mot bakgrund av hur regeln har vuxit fram bör regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll tolkas så att de allmänna förutsättningarna för förvar enligt den lagen ska vara uppfyllda och att det därutöver krävs synnerliga skäl för att få ta ett barn i förvar. Det innebär att barnet ska ha utvisats enligt lagen, eller att det är sannolikt att barnet kommer att utvisas. Det krävs dessutom att det finns anledning att anta att barnet annars kommer att hålla sig undan eller utöva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar. Enligt utredningens mening bör det i den nya lagen föreskrivas att ett barn får tas i förvar om det är sannolikt att han eller hon kommer att utvisas enligt lagen eller om det finns ett beslut om utvisning och förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Det motsvarar det grundläggande kravet för att ta en vuxen utlänning i förvar. Därutöver bör det ställas krav på att åtminstone något av de uppräknade skälen för förvar ska vara uppfyllt för att barnet ska få tas i sannolikhetsförvar eller verkstäl-

lighetsförvar. Skälen bör dock inte vara identiska med dem som gäller för förvar av en vuxen.

Enligt utlänningslagen är det inte tillåtet att ta ett barn i utredningsförvar eller i identitetsförvar. De förvarsgrunderna bör inte heller användas för barn som tas i förvar enligt den nya lagen. Oklar identitet bör därför inte kunna utgöra skäl för beslut om förvar av barn.

Däremot bör ett barn kunna tas i förvar enligt den nya lagen om det finns risk att barnet kommer att hålla sig undan eller utöva brottslig verksamhet i Sverige om han eller hon inte är frihetsberövad i avvaktan på utvisningen. Mot bakgrund av det tidigare kravet på synnerliga skäl, bör det dock ställas högre krav med avseende på risken än för vuxna. Det bör dock inte ställas lika höga krav som enligt utlänningslagen. Kravet bör därför vara att det finns en betydande risk för att barnet annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige.

Vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras (se avsnitt 5.2.9) ska barnets ålder särskilt vägas in.

När barn tas i förvar är det normalt av större betydelse än i andra sammanhang att barnet inte skiljs från sina vårdnadshavare. Barnet befinner sig i ett främmande land och kan ofta inte tala landets språk. För att motverka separation krävs det enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll synnerliga skäl inte bara för att ta ett barn i förvar utan också för att ta barnets vårdnadshavare i förvar. Om barnet har flera vårdnadshavare gäller kravet bara en av dem. En bestämmelse med motsvarande innebörd bör dock inte tas in i den nya lagen. Det skulle i så fall innebära att vuxna utlänningar som har barn med sig i Sverige inte skulle kunna tas i förvar enligt den nya lagen. Det blir nämligen följderna av att vuxna utlänningar ska placeras i ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt medan barn ska placeras i Migrationsverkets förvarsanläggningar. Intresset av att kunna ta vuxna utlänningar, som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde, i förvar väger så pass tungt att den ordningen får godtas. För barn rör det sig om mycket korta förvarstider. Här skiljer sig regelverket i lagen om särskild utlänningskontroll från utlänningslagen, där det finns en tanke om att hela familjer ska kunna tas i förvar för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas samtidigt beträffande

alla i familjen. Det torde knappast bli aktuellt vid utvisning enligt den nya lagen.

Tidsfristen för att hålla barn i förvar ändras inte

Ett barn som hålls i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll får, som nämnts, inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar. Reglerna är desamma som för barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen. Bestämmelserna är betydligt snävare än både de som gäller för vuxna utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen och de som har föreslagits ska gälla för utlänningar som är över 18 år och som tas i verkställighetsförvar med stöd av den nya lagen (jfr avsnitt 8.4.1).

Det har inte framkommit något skäl att ändra de nuvarande tidsgränserna för hur länge barn får hållas i förvar. Tiden kan visserligen upplevas som kort men bör i dessa fall inte vara längre, eftersom det rör sig om mycket unga personer som kan ta allvarlig skada av att vara frihetsberövade. Det har inte framkommit något skäl att införa andra särbestämmelser för barn som tas i förvar med stöd av den nya lagen. Det framgår inte heller särskilt av direktiven att utredningen ska överväga en förändring i det avseendet. Hur länge ett barn får hållas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll regleras i dag genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser. Hänvisningen bör ersättas av en motsvarande bestämmelse i den nya lagen. Den tillåtna tiden för att hålla ett barn i förvar bör gälla när förvar beslutas både på den grunden att det är sannolikt att barnet kommer att utvisas och när förvarsbeslutet behövs för att den behöriga myndigheten ska kunna förbereda eller genomföra verkställighet av ett utvisningsbeslut gällande barnet. Tidsfristen ska alltså gälla oberoende av skälet till att barnet har tagits i förvar.

Barn bör inte få placeras i fängelseanläggningar

Enligt 8 a § lagen om särskild utlänningskontroll får ett barn som hålls i förvar placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller i en polisarrest, om det finns synnerliga skäl. I motsvarande bestämmelse i utlänningslagen anges att barn som hålls i förvar inte får placeras i

en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest (se 10 kap. 20 § tredje stycket).

Lagrådet tog i sitt yttrande över lagrådsremissen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar upp frågan om placering av ensamkommande barn (prop. 2017/18:284 s. 201). Lagrådet framhöll att det förhållandet att barn enligt 8 a § lagen om särskild utlänningskontroll får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om det finns synnerliga skäl, inte synes vara förenligt med artikel 11.3 i det omarbetade mottagandedirektivet.

Det omarbetade mottagandedirektivet räknar i artikel 8 upp vissa grundläggande förutsättningar för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd. I artikel 11 finns kompletterande bestämmelser om förvar av barn. Av artikel 11.3 framgår att ensamkommande barn aldrig får hållas i förvar i fängelseanläggningar. De ska i så stor utsträckning som möjligt inkvarteras i anläggningar med personal och utrustning som är anpassade till behoven hos personer i deras ålder. Med ensamkommande barn avses en underårig som anländer till medlemsstatens territorium utan att vara i sällskap av en vuxen som ansvarar för honom eller henne, så länge den underårige inte faktiskt tas om hand av en sådan person. Till ensamkommande barn räknas också barn som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlämt till medlemsstatens territorium (se artikel 2 d). Något motsvarande förbud mot att placera barn i fängelseanläggningar finns inte i återvändandedirektivet. I stället finns det mer allmänt hållna bestämmelser om att ensamkommande barn och familjer med underåriga endast ska hållas i förvar som en sista utväg och att familjer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska tillhandahållas separat inkvartering. Så långt det är möjligt ska ensamkommande barn förses med inkvartering i anläggningar med tillgång till personal och utrymmen som tar hänsyn till behoven hos personer i deras åldersgrupp.

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 gjort den bedömningen att EU-rätten inte hindrar att det i svensk lagstiftning tas in avvikande bestämmelser, om det är motiverat av skäl som rör nationell säkerhet. Det kan därför finnas möjlighet att frångå fängelseförbudet i det omarbetade mottagandedirektivet när det gäller barn som tas i förvar enligt den nya lagen.

Det har emellertid inte framkommit några beaktansvärda skäl för att behålla särregleringen i förhållande till det som gäller för place-

ring av barn som tas i förvar enligt utlänningslagen. Den nuvarande regleringen kan dessutom komma att ifrågasättas när barnkonventionen blivit svensk lag. Det finns visserligen inget förbud i konventionen mot att placera barn i fängelseanläggningar, men barnets bästa ska alltid komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

I sammanhanget kan också nämnas att det finns en allmän strävan att begränsa användningen av frihetsberövande av barn och i största möjliga utsträckning undvika isolering av barn (se bl.a. En ny strafftidslag, prop. 2017/18:250, s. 79 f.). I strafftidslagen (2018:1251), som trädde i kraft den 1 april 2019, föreskrivs i 9 § andra stycket att en dömd person som är under 18 år och som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får förvaras i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. I lagrådsremissen Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering föreslår regeringen att det i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska införas en ny bestämmelse om behandlingen av den som är gripen eller anhållen. Den som är under 18 år får enligt den bestämmelsen förvaras i en polisarrest endast om det är absolut nödvändigt.

Utredningen föreslår därför att möjligheten att placera barn i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest tas bort och att det i den nya lagen anges att barn inte får placeras i sådana anläggningar. Barn som hålls i förvar ska i stället placeras i lokaler som tillhandahålls av Migrationsverket. Det motsvarar det som redan gäller för barn som tas i förvar enligt utlänningslagen. Risken för att barn skiljs från sina föräldrar eller att säkerheten i förvarslokalerna inte kan garanteras bedöms som liten, eftersom det kan antas bli mycket ovanligt att ett barn hålls i förvar med stöd av den nya lagen. I de fallen där det görs rör det sig om korta förvarstider.

Någon motsvarighet till förbudet i 10 kap. 3 § utlänningslagen mot att skilja ett barn från båda sina vårdnadshavare bör inte tas in i den nya lagen. Det skulle nämligen kunna hindra att en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot tas i förvar. Barnets behov får då tillgodoses på annat sätt. Regleringen bör vara generell tillämplig på alla utlänningar under 18 år som tas i förvar enligt den nya lagen. Något krav på synnerliga skäl för att få ta ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige i förvar, likt det som finns i 10 kap. 3 § andra meningen utlänningslagen, bör därför inte tas in i den nya lagen.

Hur barn som hålls i förvar ska behandlas

Barn som tas i förvar bör alltså, i likhet med vad som är huvudregeln i dag, placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Bestämmelserna om Migrationsverkets behandling av förvarstagna i 11 kap. utlänningslagen gäller för behandlingen av utlänningar som tas i förvar och placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Motsvarande bör gälla för barn som tas i förvar med stöd av den nya lagen. Här finns det anledning att behålla hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser eftersom samma regler i princip bör gälla för alla utlänningar som placeras i Migrationsverkets förvar, oavsett med stöd av vilket regelverk utlännningen har tagits i förvar. Ett viktigt undantag bör dock göras. Det gäller möjligheten att avskilja en utlänning som hålls i förvar med stöd av den nya lagen.

Möjlighet att avskilja barn som hålls i förvar

En utlänning som hålls i förvar får enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen hållas avskild från andra utlänningar som har tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Exempel på beteenden som kan föranleda ett beslut om avskiljande är enligt förarbetena när det gäller ordningen allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och när det gäller säkerheten beteenden av uppviglande karaktär. Uttrycket allvarlig fara tar sikte på hot mot andra förvarstagna eller personalen respektive risk för självdestruktivt beteende (prop. 1996/97:147 s. 42). Det förutsätts dock att utlännningen har fyllt 18 år för att han eller hon ska få avskiljas. Enligt nuvarande regler får alltså ett barn inte hållas avskilt från andra förvarstagna.

Eftersom utlänningar som kan komma att bli föremål för åtgärder enligt den nya lagen utgör allvarliga hot mot samhället kan ett barn som tas i förvar innebära en säkerhetsrisk på förvaret. Det är säkerhetsaspekten som har motiverat att vuxna utlänningar som hålls i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll inte får placeras i Migrationsverkets förvarslokaler och att barn får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest om det finns synnerliga skäl (prop. 2004/05:170 s. 253). När det nu föreslås att barn som tas i förvar enligt den nya lagen inte ska få placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest bör det införas en möj-

lighet för Migrationsverket att, om det behövs, kunna avskilja dessa barn från andra utlänningar som hålls i förvar. Det torde främst bli aktuellt beträffande barn som befinner sig nära myndighetsåldern och som bedöms vara farliga. Det är naturligt att ju yngre barnet är desto mindre är risken att barnet kan störa ordningen eller säkerheten på förvaret. Utredningen föreslår därför att det i 11 kap. 7 § utlänningslagen förs in en bestämmelse om att en utlänning som är under 18 år får hållas avskild om utlänningen hålls i förvar enligt den nya lagen. Det bör dock enbart gälla om det är nödvändigt för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i förvarslokalen.

Det bör emellertid inte få förekomma att ett barn som hålls avskilt placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen. Enligt den paragrafen får Migrationsverket besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Det skulle i så fall kunna leda till att förbudet i den nya lagen mot att placera ett barn som hålls i förvar i en fängelseanläggning kan kringgås. Av 10 kap. 20 § tredje stycket utlänningslagen framgår dock att barn inte får placeras i sådana lokaler. Även om det får anses gälla också när ett barn hålls i förvar enligt den nya lagen och avskiljs med stöd av den nya bestämmelsen i utlänningslagen bör det förtydligas genom en hänvisning i den paragrafen.

Beslut om avskiljande ska enligt 11 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen omprövas så ofta som det finns anledning till det, dock minst var tredje dag. Eftersom beslut om avskiljande i nu aktuella fall ska göras på delvis andra grunder och förvarstiden är betydligt kortare än den som gäller för vuxna är det enligt utredningens mening tillräckligt att besluten om avskiljande omprövas så snart det finns anledning till det.

9 Uppsikt

9.1 Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll

9.1.1 Förutsättningarna för uppsikt

Reglerna om uppsikt i lagen om särskild utlänningskontroll är till stor del desamma som för förvar enligt den lagen, men vissa skillnader finns. Ett beslut om uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. Utlänningen får också åläggas att lämna från sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Om det är tillräckligt får en utlänning enligt 8 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar. Förutsättningarna som anges i paragrafens första stycke för att ta en utlänning i förvar måste dock vara uppfyllda. Det innebär att en utlänning kan ställas under uppsikt om det finns ett beslut om utvisning enligt lagen, eller det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar. Barn får ställas under uppsikt under samma förutsättningar som gäller för att ta barn i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna om uppsikt i 10 kap. 6–8 §§ utlänningslagen vid sidan av regleringen i 8 § lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 10 kap. 6 § utlänningslagen är förutsättningarna för att ställa en vuxen utlänning under uppsikt desamma som för att ta honom eller henne i förvar. För beslut om uppsikt i stället för sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar ska det alltså finnas risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (jfr 10 kap. 1 §

tredje stycket utlänningslagen). Bestämmelserna i utlänningslagen om uppsikt över barn hänvisar till vissa av bestämmelserna om förvar av barn (10 kap. 7 § utlänningslagen). Utredningen återkommer till möjligheterna att ställa barn under uppsikt i avsnitt 9.2.3.

9.1.2 Vem som beslutar om uppsikt

Om en ansökan om utvisning har gjorts enligt lagen om särskild utlänningskontroll gäller enligt 9 a § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll som huvudregel att den myndighet som handlägger utvisningsärendet beslutar om uppsikt. Det motsvarar vad som gäller för förvar. Ett utvisningsärende kan enligt 9 b § lagen om särskild utlänningskontroll handläggas av Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen, regeringen eller Säkerhetspolisen. Det är då någon av dem som beslutar om uppsikt. När regeringen är handläggande myndighet beslutar ansvarigt statsråd om uppsikt. Regeringen får enligt 9 c § lagen om särskild utlänningskontroll inte besluta att ställa en utlänning under uppsikt. Däremot får regeringen upphäva ett beslut om uppsikt. Möjligheterna att interimistiskt besluta om uppsikt är desamma som för att interimistiskt besluta om förvar (se avsnitt 8.1.5).

9.1.3 Prövning av beslut om uppsikt

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 10 kap. 9 § utlänningslagen ska ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Tidsfristen räknas alltså från beslutsdagen. Om utlänningen ska fortsätta att stå under uppsikt, ska en ny prövning göras inom samma tid, så länge uppsikten pågår. Det innebär att en ny prövning ska göras inom sex månader från det föregående beslutet om uppsikt. Ett beslut om uppsikt ska omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för det. Av 10 kap. 10 § utlänningslagen, som också är tillämplig genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll, framgår att ett beslut om uppsikt som inte prövas på nytt inom den angivna tiden upphör att gälla.

Varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig

förhandling saknar betydelse. Det framgår av 10 kap. 11 § utlänningslagen, som gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll.

Om det beslutas att en utlänning som står under uppsikt ska utvisas, ska enligt 9 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll den myndighet som beslutar om utvisningen också pröva om utlänningen fortfarande ska stå under uppsikt.

9.2 Överväganden och förslag

9.2.1 Vad som avses med uppsikt

Utredningens förslag: Uppsikt innebär att en utlänning

1. får förbjudas att lämna ett visst område, vistelseområdet,
2. är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten, eller
3. är skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling till Polismyndigheten.

Förbudet och skyldigheterna får förenas.

Ett pass eller en identitetshandling som en utlänning har överlämnat till Polismyndigheten ska utan dröjsmål lämnas vidare till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska lämna tillbaka handlingen till utlänningskontrollen om det inte längre finns skäl för omhändertagandet eller om uppsiktsbeslutet upphör.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I lagen om särskild utlänningskontroll finns det inte några bestämmelser om vad uppsikt innebär. I 8 § anges enbart att en utlänning får ställas under uppsikt om det är tillräckligt. Genom en hänvisning i 5 § gäller dock 10 kap. 8 § utlänningslagen även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt den paragrafen innebär uppsikt att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla

sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Det ska anges i uppsiktsbeslutet på vilken ort anmälningsskyldigheten ska fullgöras. I ett beslut om uppsikt får en utlänning också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Av den nuvarande bestämmelsen framgår det inte klart om ett uppsiktsbeslut endast kan innebära att en utlänning är skyldig att lämna ifrån sig t.ex. sitt pass. I förarbetena till utlänningslagen anges att ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen i samma beslut åläggs såväl anmälningsskyldighet som att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling (prop. 2004/05:170 s. 293). Uttalet talar närmast för att utlänningens skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass är ett komplement till skyldigheten att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket. När regeringen lämnade förslag till nya förvarsregler föreslog den emellertid att ett uppsiktsbeslut skulle kunna innebära antingen en skyldighet för utlänningen att anmäla sig eller en skyldighet att lämna ifrån sig sin identitetshandling, eller en kombination av de två skyldigheterna (prop. 2017/18:284 s. 42).

En bestämmelse om vad uppsikt innebär

Eftersom det i dagsläget inte finns några bestämmelser i lagen om särskild utlänningskontroll om vad uppsikt innebär och den bestämmelse som finns i utlänningslagen inte är helt tydlig, anser utredningen att innebörden av uppsikt bör framgå av den nya lagen. Det bör då tydliggöras att uppsikt kan innebära antingen att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig, eller att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Det bör vidare framgå att de två skyldigheterna får kombineras.

En särskild fråga är om anmälningsskyldighet som ett led i uppsikt även i fortsättningen ska kunna fullgöras antingen hos Migrationsverket eller Polismyndigheten. Enligt utredningens mening bör regleringen anpassas till att det är fråga om utlänningspersoner som utgör en säkerhetsrisk. Det framstår då som mest rimligt att anmälningsskyldigheten enbart får fullgöras hos Polismyndigheten, som har bättre möjligheter att hantera sådana personer. Detsamma bör gälla i de fall där utlänningen ska lämna sitt pass eller sin identitetshandling. Handlingarna i fråga bör alltså lämnas till Polismyndigheten. Den

lösningen kan dock innebära att utlänningen behöver åka en längre sträcka för att komma till den anvisade polisstationen. Den nackdelen får enligt utredningens mening godtas med hänsyn till det som nyss har sagts om säkerhetsaspekten och att det är fråga om en åtgärd som är mindre ingripande för utlänningen än förvar.

När det gäller skyldigheten att överlämna pass eller annan identitetshandling bör det framhållas att utlänningens handlingar troligen i många fall kommer att säkras tidigare i handläggningen, till följd av de bestämmelser om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar som föreslås i avsnitt 10.5.18. Det kommer troligen att innebära att utlänningar sällan kommer att åläggas att överlämna sådana handlingar som ett led i beslut om uppsikt. Det finns dock enligt utredningens mening inget skäl att avstå från den möjligheten.

När Polismyndigheten har tagit emot ett pass eller annan identitetshandling som en utlänning har varit skyldig att lämna in inom ramen för ett uppsiktsbeslut, bör myndigheten vara skyldig att överlämna det till Säkerhetspolisen. Det ligger i Säkerhetspolisens intresse att handlingen är tillgänglig inför verkställighet av utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen har kännedom om ärendet och är bäst lämpad att avgöra om det inte längre finns skäl att ha kvar handlingen. Säkerhetspolisen bör därför vara skyldig att lämna tillbaka handlingen till utlänningen om det inte längre finns skäl för omhändertagandet. Detsamma bör gälla om uppsiktsbeslutet upphävs och det inte finns något annat rättsligt stöd för att behålla handlingen. I vissa fall kan det nämligen finnas skäl för Säkerhetspolisen att behålla identitetshandlingarna även om uppsiktsbeslutet upphävs. Säkerhetspolisen kan då, om förutsättningarna för det är uppfyllda, fatta beslut om omhändertagande av handlingarna enligt den generella bestämmelsen om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar för att underlätta framtida verkställighet, se avsnitt 10.8.18. En förfalskad eller osann handling bör inte heller återlämnas. Säkerhetspolisen kan överlämna sådana handlingar till Polismyndigheten, som får överväga om förundersökning ska inledas.

Om uppsiktsbeslutet upphör därför att utlänningen lämnar landet (se avsnitt 9.2.11) bör det också åligga Säkerhetspolisen att lämna tillbaka passet eller identitetshandlingen till utlänningen.

Bör begreppet uppsikt vidgas?

En fråga som bör övervägas när lagen om särskild utlänningskontroll ses över är om begreppet uppsikt bör ges en delvis annan innebörd i den nya lagen än det har i dag. Ett alternativ skulle kunna vara att skärpa uppsikten genom en möjlighet att utfärda förbud för utlänningen att lämna ett visst område.

När terroristbestämmelserna infördes var regeringen den enda myndighet som var behörig att besluta om åtgärder mot sådana utlänningar som hade utvisats på grund av att de utgjorde ett allvarligt samhällshot men som fortfarande befann sig i Sverige på grund av att utvisningsbesluten inte hade kunnat verkställas. Regeringen fick då, förutom att besluta om anmälningsplikt, även besluta om inskränkningar och villkor beträffande utlänningens vistelseort och byte av bostad och anställning. Det utvecklades då en praxis som innebar att regeringen förbjöd utlänningen att vistas utanför sin hemkommun, t.ex. Stockholm eller Malmö. Det kom i vardagslag att kallas kommunarrest. Frågan om så ingående villkor stod i strid med regeringsformen och Europakonventionen om de hade varat länge prövades av Högsta domstolen i NJA 1989 s. 131. Inskränkningar i utlänningens rörelsefrihet genom förbud att under närmare tre år lämna en viss kommun i förening med anmälningsplikt ansågs inte ha inneburit en så långvarig frihetsinskränkning och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med ett frihetsberövande. Samma fråga prövades även senare i NJA 1990 s. 636. Högsta domstolen konstaterade då, med hänvisning till det tidigare avgörandet, att inskränkningar i två utlänningars rörelsefrihet i form av förbud för dem att vistas utanför en viss kommun i förening med anmälningsplikt som hade varat i närmare fem år, inte kunde anses så långtgående att de kunde betraktas som frihetsberövande. Möjligheten att ställa upp villkor om kommunarrest togs emellertid bort i samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes. Det motiverades bl.a. med att det kunde ifrågasättas om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med anmälningsplikt i sådan grad kunde likna ett frihetsberövande att regeringsformens skydd för den personliga friheten kunde tillämpas analogt (prop. 1990/91:118 s. 44).

Enligt utredningens mening kan ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område där han eller hon bor, under den tid som verk-

ställighetsarbetet pågår, vara ett verkningsfullt sätt att kontrollera var utlänningen befinner sig. Åtgärden skulle inte vara lika ingripande för utlänningen som att ta honom eller henne i förvar men mer effektiv än att enbart föreskriva att utlänningen ska anmäla sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. Om det öppnas möjlighet att förbjuda en utlänning att lämna ett vistelseområde, som ett alternativ till verkställighetsförvar, kan det inte bli fråga om förbud under så långa perioder att regleringen skulle riskera att stå i strid med Europakonventionen. Dessutom bör ett sådant förbud utformas på lämpligt sätt med hänsyn tagen till utlänningens levnadsförhållanden. Området bör normalt inte vara alltför snävt avgränsat. Utlänningen ska fortfarande ha möjlighet att röra sig i ett område där han eller hon kan ta sig till och från en eventuell arbetsplats, utnyttja service såsom mat- och klädesbutiker och uppsöka sjukhus och andra vårdinrättningar. På samma sätt som ett reseförbud enligt rättegångsbalken kan utformas så att personen i fråga förbjuds att lämna ett område bestående av en eller flera kommuner eller ett län bör alltså ett förbud inom ramen för uppsikt kunna göra det. Det kan t.ex. vara rimligt om utlänningen bor i en kommun och arbetar eller går på en utbildning i en annan kommun. Det kan också vara lämpligt att det tillåtna vistelseområdet omfattar även en annan kommun än den som utlänningen bor i om han eller hon har gemensam vårdnad om ett minderårigt barn som bor tillsammans med den andra föräldern på en annan ort. Detsamma bör gälla om utlänningen har barn som inte bor tillsammans med honom eller henne men som har rätt till umgänge med utlänningen.

9.2.2 Förutsättningarna för uppsikt över vuxna

Utredningens förslag: En utlänning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som gäller för förvar, i stället ställas under uppsikt.

Skälen för utredningens förslag: Som nyss nämnts får en utlänning med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, om det bedöms vara tillräckligt. Det krävs dock att förutsättningarna för förvar enligt 8 § första stycket är uppfyllda. Även enligt utlänningslagen är det ett krav att förut-

sättningarna för att ta utlänningen i förvar enligt den lagen är uppfyllda för att utlänningen ska få ställas under uppsikt. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör tas in i den nya lagen. Bisatsen i nuvarande bestämmelse – ”om detta är tillräckligt” – bör emellertid tas bort. Det ligger i systemets struktur att en behörig myndighet ska besluta om uppsikt om det bedöms vara tillräckligt för att uppnå syftet med åtgärden. För den enskilde är det mindre ingripande att ställas under uppsikt än att vara frihetsberövad genom förvar, varför det ur utlänningens synvinkel är att föredra. Eftersom det här är fråga om utlänningar som har bedömts utgöra en så stor samhällsfara att de inte kan tillåtas att obehindrat vistas i landet i avvaktan på att utvisningsbeslutet kan verkställas, är förvar många gånger det enda alternativet. Uppsikt kan framför allt komma till användning när det inte längre är möjligt att hålla en utlänning i förvar därför att den tillåtna tiden för förvarstagande har gått ut eller för att det inte längre bedöms vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar. Beträffande uppsikt finns det ingen fast tidsfrist för hur länge den maximalt får pågå. Uppsikten kan fortsätta så länge det finns skäl för åtgärden. Uppsikt är visserligen ett alternativ till förvar men det finns alltså inget som hindrar att ett förvarsbeslut ersätts med ett beslut om uppsikt när den tillåtna förvarstiden har gått ut, så länge de materiella förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Däremot kan ett förvarsbeslut inte ersättas av ett uppsiktsbeslut om förvarsbeslutet upphävs därför att det inte längre finns rättslig grund för förvar.

Utöver att de materiella förutsättningarna för förvar ska vara uppfyllda, får frågan om en utlänning ska ställas under uppsikt bedömas utifrån den generella proportionalitetsprincip som utredningen har föreslagit (se avsnitt 5.2.9). En tillämpning av den kan leda till att det inte är proportionerligt att utlänningen ställs, eller fortsatt står, under uppsikt.

9.2.3 Förutsättningarna för uppsikt över barn

Utredningens förslag: En utlänning som inte har fyllt 18 år får ställas under uppsikt under samma förutsättningar som gäller för att ta ett barn i förvar.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I lagen om särskild utlänningskontroll finns det ingen särskild regel om när ett barn får ställas under uppsikt. I stället gäller den allmänna bestämmelsen i 8 § andra stycket om att en utlänning får ställas under uppsikt, om det är tillräckligt. Av första stycket i paragrafen framgår att en utlänning som är under 18 år endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl. Motsvarande gäller då vid beslut att ställa ett barn under uppsikt, dvs. det krävs synnerliga skäl. Därutöver torde det krävas att det finns ett beslut om utvisning, eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, och att det finns anledning att anta att barnet annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller att hans eller hennes identitet är oklar.

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller även bestämmelserna i bl.a. 10 kap. 7 § utlänningslagen om uppsikt över barn vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt den paragrafen får ett barn ställas under uppsikt om förutsättningarna i vissa bestämmelser om förvar av barn är uppfyllda. Av hänvisningarna framgår att samma förutsättningar gäller för uppsikt som för förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas i vissa fall, eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. En ytterligare förutsättning är att det finns en uppenbar risk att barnet annars kommer att hålla sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas. Ett barn får dessutom enligt utlänningslagen ställas under uppsikt när det har meddelats ett beslut om avvisning som inte är omedelbart verkställbart eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §. Hänvisningarna avser huvudsakligen utvisning på grund av att utlänningen saknar tillstånd att uppehålla sig i Sverige och utvisning på grund av brott.

Förutsättningarna för att ställa barn under uppsikt bör förtydligas

Enligt utredningens mening är det inte rimligt att det finns bestämmelser i två olika regelverk om när ett barn får ställas under uppsikt enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Regleringen bör därför samlas i den nya lagen.

Hänvisningarna till utlänningslagens bestämmelser om när ett barn får ställas under uppsikt vid avvisning torde inte vara aktuella vid tillämpning av lagen om särskild utlänningskontroll, eftersom avvisning inte får beslutas enligt den lagen. Lagen saknar också bestämmelser om utvisning på grund av brott. Utvisning på den grunden regleras uteslutande i utlänningslagen. För utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll saknar det vidare betydelse om utlännningen befinner sig i Sverige med eller utan tillstånd att vistas här. Om de särskilda förutsättningarna för att avlägsna en utlänning enligt lagen om särskild utlänningskontroll är uppfyllda ska utlännningen utvisas oavsett i vilket skede av processen man befinner sig (se bl.a. prop. 1988/89:86 s. 217). De hänvisningar som görs i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till utlänningslagens bestämmelser om uppsikt av barn är därför inte i alla delar relevanta. Grundstrukturen i utlänningslagen är dessutom annorlunda när det gäller förhållandet mellan uppsikt över barn och förvar av barn. Enligt utlänningslagen gäller i vissa fall att ett barn får tas i förvar först om det har bedömts att det inte är tillräckligt att ställa barnet under uppsikt. I andra fall krävs det att det vid ett tidigare försök att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har visat sig att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Eftersom barn får ställas under uppsikt under samma förutsättningar som gäller för att ta barn i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll har den lagen andra utgångspunkter.

Därför bör det i den nya lagen tas in en bestämmelse som anger när ett barn får ställas under uppsikt. Regleringen bör knyta an till det som föreskrivs om när barn får tas i förvar. Det bör anges att ett barn får ställas under uppsikt om förutsättningarna för att ta barnet i förvar är uppfyllda. Många gånger torde uppsikt vara det enda tänkbara alternativet eftersom barn får hållas i förvar endast under en mycket begränsad tid, se avsnitt 8.4.13. När den tillåtna förvarstiden har gått ut kan alltså ett förvarsbeslut ersättas med ett beslut om att barnet i stället ska ställas under uppsikt. Förutsättningarna för för-

var måste emellertid fortfarande vara uppfyllda. För uppsikt över barn enligt den nya lagen krävs det alltså att det är sannolikt att barnet kommer att utvisas eller att åtgärden behövs för att ett beslut om utvisning av honom eller henne ska kunna verkställas. Dessutom ska det finnas en betydande risk att barnet annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige. På motsvarande sätt som vid förvar ska oklar identitet inte kunna utgöra skäl för beslut om uppsikt över barn.

Det ska också göras en bedömning av om det är proportionerligt att ställa barnet under uppsikt. Det behöver dock inte anges särskilt i anslutning till bestämmelsen om uppsikt över barn utan följer av den generella proportionalitetsregel som utredningen har föreslagit ska gälla (se avsnitt 5.2.9).

9.2.4 Vem som beslutar om uppsikt

Utredningens förslag: Beslut om uppsikt ska meddelas av den myndighet som får besluta om förvar enligt den nya lagen. När regeringen är behörig myndighet beslutar ansvarigt statsråd i frågor om uppsikt. Även Migrationsöverdomstolen ska kunna besluta om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar.

Regeringen får inte besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller att uppsikt ska fortsätta att gälla. Regeringen får dock besluta att en utlänning fortsatt ska stå under uppsikt när den är skyldig att ompröva ett uppsiktsbeslut. Regeringen får upphäva ett beslut om uppsikt.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i avsnitt 8.4.2 lämnat förslag om vem som ska vara behörig att besluta om förvar. Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan regeringen och övriga myndigheter behålls i huvudsak, medan Migrationsöverdomstolen föreslås inte längre vara behörig att besluta om förvar.

På samma sätt som vid förvar bör det tydligt framgå av den nya lagen vilken myndighet som vid varje tillfälle är behörig att besluta om uppsikt. Det bör enligt utredningens mening vara samma som är behöriga att besluta om förvar som får besluta om uppsikt. Det är naturligt eftersom valet kan stå mellan att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar och att ställa honom eller henne under uppsikt. För att

det inte ska uppstå några tveksamheter eller motstridigheter bör det i den nya lagen anges att beslut om uppsikt meddelas av den som får besluta om förvar. Det innebär att det normalt kommer att vara Migrationsverket och Säkerhetspolisen som beslutar att en utlänning ska ställas under uppsikt. Migrationsöverdomstolen bör också kunna besluta om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar, eftersom uppsikt är en lindrigare åtgärd.

Som framgått i avsnitt 8.4.2 kommer Migrationsverket att vara behörig att besluta om förvar under Migrationsöverdomstolens handläggning av ett överklagat beslut om utvisning enligt den nya lagen. Detsamma kommer att gälla i fråga om uppsikt. Även i dessa fall bör Migrationsöverdomstolen vara skyldig att underrätta Migrationsverket om det under domstolens handläggning kommer fram uppgifter som har betydelse för förutsättningarna för uppsikt. Det bör regleras i en förordningsbestämmelse.

Enligt 9 c § lagen om särskild utlänningskontroll får regeringen inte besluta att ta eller hålla kvar någon i förvar eller att ställa någon under uppsikt. Ordalydelsen verkar inte innefatta att hålla kvar en utlänning under uppsikt. Det går inte av förarbetena att utläsa att någon saklig skillnad i detta hänseende skulle vara avsedd mellan förvar och uppsikt. Tvärtom talas det om att motsvarande regler bör gälla för uppsikt som för förvar. I konsekvens med att regeringen inte får förordna att en utlänning ska tas eller hållas kvar i förvar bör regeringen inte heller kunna förordna att en utlänning ska ställas eller fortsätta att hållas under uppsikt (prop. 1988/89:86 s. 109 och 182). I förarbetena till 6 kap. 9 § första stycket i 1989 års utlänningslag, som ligger till grund för bestämmelsen i lagen om särskild utlänningskontroll, anges att lydelsen innebär att regeringen inte får fatta beslut om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar. Regeringen får inte heller besluta att en utlänning ska ställas under uppsikt eller hållas kvar under uppsikt. Den uppgiften åligger i stället ansvarigt statsråd (prop. 1988/89:86 s. 182). Följaktligen får regeringen inte besluta vare sig om att ställa en utlänning under uppsikt eller att hålla kvar en utlänning under uppsikt.

Av tydlighetsskäl bör det framgå av den nya lagen att regeringen inte får besluta att ställa en utlänning under uppsikt eller som huvudregel besluta att uppsikt ska fortsätta att gälla. Regeringen ska därmed även i fortsättningen få upphäva beslut om uppsikt. Det bör också framgå vad ansvarigt statsråd får besluta om. Utredningen har

i avsnitt 8.4.2 föreslagit att regeringen ska få besluta att en utlänning fortsatt ska hållas i förvar när den beslutar om utvisning. Motsvarande bör gälla för uppsikt. Det bör därför i den nya lagen föreskrivas att regeringen får besluta att en utlänning fortsatt ska stå under uppsikt när regeringen, i samband med att den beslutar om utvisning, ska ompröva uppsiktsbeslutet, se avsnitt 9.2.7.

9.2.5 Interimistiska beslut om uppsikt

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får ställa en utlänning under uppsikt innan frågan om utvisning har förts till Migrationsverket. Det krävs då att de materiella förutsättningarna för uppsikt är uppfyllda. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om beslutet ska fortsätta att gälla.

Polismyndigheten ska inte längre kunna fatta interimistiska beslut om uppsikt.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om uppsikt innan ett ärende om utvisning har inletts

Om Säkerhetspolisen ännu inte har ansökt hos Migrationsverket om utvisning av en utlänning med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll, får Säkerhetspolisen ändå enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll besluta att utlänningen ska ställas under uppsikt. Då krävs det enligt nuvarande lagstiftning inte att förutsättningarna för förvar i 8 § är uppfyllda. Säkerhetspolisen ska genast anmäla till Migrationsverket att det har fattats ett beslut om uppsikt trots att utvisningsfrågan inte har väckts. Migrationsverket ska snarast pröva om åtgärden ska bestå.

Utredningen har i avsnitt 8.4.3 föreslagit att Säkerhetspolisen ges möjlighet att ta en utlänning i förvar innan utvisningsfrågan förts till Migrationsverket, men endast om de materiella förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Förutsättningarna för uppsikt är desamma som för förvar. Av de skäl som anges i avsnitt 8.4.3 bör Säkerhetspolisen ha möjlighet att ställa en utlänning under uppsikt redan innan frågan om utvisning har förts till Migrationsverket. Då bör det

också krävas att de materiella förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Säkerhetspolisen bör, på samma sätt som i dag, genast anmäla interimistiska beslut om uppsikt till Migrationsverket, som snarast bör pröva om åtgärden ska bestå.

Polismyndigheten bör inte få fatta interimistiska beslut

Som har beskrivits i avsnitt 8.1.5 får Polismyndigheten i dag, genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 10 kap. 17 § utlänningslagen, fatta beslut om att ta en utlänning i förvar även om den inte är handläggande myndighet. Det förutsätter att det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Möjligheten för Polismyndigheten att fatta interimistiska beslut omfattar även uppsikt. I avsnitt 8.4.3 har utredningen föreslagit att Säkerhetspolisen med stöd av den nya lagen ska få fatta motsvarande interimistiska beslut. Regeringen föreslog i den sedermera nedröstade propositionen om nya förvarsregler att Polismyndighetens möjlighet att besluta interimistiskt om uppsikt skulle tas bort beträffande uppsikt enligt både utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2017/18:284 s. 79). Som skäl för det angavs att ett beslut om uppsikt inte brådskar på det sätt som ett beslut om förvar kan göra. Regeringen instämde därmed i Förvarsutredningens bedömning att det inte finns något behov av att låta Polismyndigheten fatta interimistiska beslut om uppsikt (SOU 2011:17 s. 232).

Utredningen delar bedömningen att det inte finns samma behov av att snabbt kunna besluta om uppsikt som att besluta om förvar. Ett beslut om uppsikt torde ofta fattas efter att det har hållits en muntlig förhandling vid vilken utlänningen intygat att han eller hon kommer efterleva ett beslut om uppsikt eller medgett ett uppsiktsyrkande för att undgå att bli frihetsberövad genom förvar. För de utlänningar som är föremål för åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll används uppsikt vanligen som ett alternativ till förvar när det inte längre är lagligen möjligt eller proportionerligt att hålla utlänningen i förvar. Eftersom det rör sig om utlänningar som bedöms utgöra ett allvarligt samhällshot kan förvar antas vara den åtgärd som används i det initiala skedet när det brådskar att få utlänningen under kontroll. Säkerhetspolisen har också möjlighet att interimistiskt besluta om såväl förvar som uppsikt innan ett ärende om

utvisning har initierats hos Migrationsverket. Mot den bakgrunden kan utredningen inte se att det finns något behov av att låta Polismyndigheten fatta interimistiska beslut om uppsikt. Den möjligheten bör därför inte finnas i den nya lagen.

9.2.6 Innehållet i ett beslut om uppsikt

Utredningens förslag: I ett beslut om uppsikt ska de villkor som gäller för uppsikten anges. Förbjuds utlännningen att lämna ett visst i beslutet angivet område, vistelseområdet, ska det framgå vilket det är. Vidare ska det framgå om utlännningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och om han eller hon ska lämna sitt pass eller annan identitetshandling till myndigheten. Om utlännningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten ska omfattningen av skyldigheten och var den ska fullgöras anges. I de fall där Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen eller ansvarigt statsråd beslutar om uppsikt, får de uppdra åt Säkerhetspolisen att bestämma de närmare villkoren för uppsikten.

Ett beslut om uppsikt ska delges utlännningen.

Skälen för utredningens förslag

Uppsiktsbeslutets innehåll

I lagen om särskild utlänningskontroll finns det inte några bestämmelser om vad ett uppsiktsbeslut ska innehålla. Genom en hänvisning i 5 § gäller emellertid 10 kap. 8 § utlänningslagen även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt den paragrafen ska det i ett beslut om uppsikt anges på vilken ort anmälningskyldigheten ska fullgöras. Utlännningen får också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. Utredningen har föreslagit att Migrationsöverdomstolen inte längre ska vara behörig att som första instans besluta om förvar och uppsikt. Däremot kommer Migrationsöverdomstolen att efter överklagande av ett förvarsbeslut ha möjlighet att ersätta förvarsbeslutet med ett beslut om uppsikt. Ett beslut om att en utlänning ska ställas under uppsikt kommer därmed normalt att fattas av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen.

Som utredningen tidigare konstaterat bör bestämmelserna om uppsikt tas in i den nya lagen. Det gäller även bestämmelser om vad ett beslut om uppsikt ska innehålla. De bör då anpassas till att Säkerhetspolisen har en speciell roll när det gäller de utläningar som lagen är tillämplig på.

Beslut om uppsikt är olika betungande beroende på hur villkoren bestäms, t.ex. hur ofta utläningen måste anmäla sig och var skyldigheten ska fullgöras. Intresset av att den enskilde ska veta vad som förväntas av honom eller henne talar för att uppsiktsbeslutet ska innehålla de villkor som utläningen måste följa. Den som beslutar om uppsikt bör därför alltid i beslutet ange vad uppsikten innebär. Det bör alltså framgå av beslutet om utläningen förbjuds att lämna ett visst område, vistelseområdet (se avsnitt 9.2.1). Förbudet bör utformas så att det omfattar en eller flera befintliga administrativa enheter som en kommun eller ett län. Det ska också framgå av uppsiktsbeslutet om utläningen ska vara skyldig att anmäla sig och lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling eller bara fullgöra någon av dessa skyldigheter. Utredningen har i avsnitt 9.2.1 föreslagit att skyldigheten att anmäla sig inom ramen för ett uppsiktsbeslut i fortsättningen bara ska kunna fullgöras hos Polismyndigheten. I ett beslut om uppsikt ska det därför anges om utläningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten och hur ofta utläningen ska göra det. På samma sätt ska det anges om utläningen är skyldig att lämna sitt pass eller annan identitetshandling till Polismyndigheten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bör ett beslut om uppsikt alltså kunna omfatta alla tre momenten eller bara något eller några av dem.

Om ett överklagat förvarsbeslut ska ersättas av ett uppsiktsbeslut, exempelvis därför att Migrationsöverdomstolen anser att det inte längre är proportionerligt att hålla utläningen i förvar, kan det inträffa att domstolen inte har tillräckligt underlag för att bestämma villkoren för var och hur uppsikt i form av anmälningsskyldighet ska fullgöras. Migrationsöverdomstolen bör då ange omfattningen av utläningens skyldighet att anmäla sig, men ha möjlighet att överlåta till Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten. Med det avser utredningen detaljer om var och när utläningen ska anmäla sig, men inte hur ofta anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Samma regler kommer då i princip att gälla som när anmälningsskyldighet beslutas som ett inslag i kontrollen av utläningen (se av-

snitt 10.5.8). Motsvarande möjlighet att lämna över till Säkerhetspolisen att bestämma de närmare villkoren bör gälla för Migrationsverket och ansvarigt statsråd. För Migrationsverket blir det en förändring att skyldigheten att anmäla sig och skyldigheten att lämna pass eller annan identitetshandling inte längre kan fullgöras hos myndigheten. Det bör därför framgå av den nya lagen att Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och ansvarigt statsråd får uppdra åt Säkerhetspolisen att bestämma de närmare villkoren för uppsikten.

Beslut om uppsikt bör delges

I avsnitt 10.5.8 föreslår utredningen att en utlänning ska delges ett beslut om anmälningsskyldighet som meddelas som ett led i kontrollen av honom eller henne. Delgivningskravet innebär att den som åläggs anmälningsskyldighet får ett skriftligt beslut eller en skriftlig bekräftelse på innehållet i beslutet. Den skriftliga formen undanröjer risken för missförstånd om vad anmälningsskyldigheten innebär och hur den ska fullgöras. Anmälningsskyldighet som kontrollåtgärd påminner mycket om den anmälningsskyldighet som regleras i 25 kap. rättegångsbalken, där det finns ett krav på delgivning. Det finns då anledning att överväga om krav på delgivning också bör införas för beslut om uppsikt, eftersom även ett sådant beslut kan innebära en skyldighet att anmäla sig hos Polismyndigheten.

Uppsiktsbeslut skiljer sig på en viktig punkt från beslut om anmälningsskyldighet som kontrollåtgärd. Det kan leda till straffansvar att bryta mot de senare besluten. En utlänning som bryter mot en sådan anmälningsskyldighet riskerar att dömas till fängelse (se avsnitt 14.1). Underlåtenhet att följa ett uppsiktsbeslut är inte straffbar och föreslås inte heller vara det i fortsättningen. Däremot riskerar den utlänning som bryter mot ett förbud eller inte fullgör en skyldighet som föreskrivits i ett beslut om uppsikt att han eller hon frihetsberövas genom förvar. I utlänningslagen finns det inte något krav på att ett beslut om uppsikt ska delges. Ett beslut om uppsikt enligt den nya lagen kan dock bli mer ingripande för den enskilde, eftersom han eller hon kan förbjudas att lämna ett visst område. Det rör sig också om en särskild, avgränsad kategori av utlänningar som kan utgöra ett säkerhetsshot och där behovet av att kunna kontrollera dem är större. Både utlänningen och Säkerhetspolisen har i dessa fall

ett starkt intresse av att det tydligt framgår vad utlänningen ska eller inte får göra enligt uppsiktsbeslutet. Inte minst av rättssäkerhetsskäl är det därför lämpligt med ett delgivningskrav för beslut om uppsikt.

Det kan – i jämförelse med beslut enligt utlänningslagen – antas bli ett begränsat antal fall där det kan bli aktuellt att besluta om uppsikt enligt den nya lagen. Ett uppsiktsbeslut ska, som föreslås i avsnitt 12.5, vara skriftligt. Några större praktiska problem för den myndighet som beslutar om uppsikt att delge beslutet bör därför inte uppkomma. Det bör mot den bakgrunden införas ett krav på att beslut om uppsikt ska delges utlänningen.

9.2.7 Ny prövning, omprövning och upphävande av beslut om uppsikt

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt av den behöriga myndigheten var sjätte månad så länge utlänningen står under uppsikt. Om ett uppsiktsbeslut inte prövas på nytt inom den angivna tiden upphör beslutet att gälla.

Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av någon som står under uppsikt, ska myndigheten också pröva om uppsikten ska bestå.

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

Skälen för utredningens förslag

Ny prövning av beslut om uppsikt

Hur ett uppsiktsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska prövas framgår i dag genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om ny prövning. Som nämnts i avsnitt 9.1.3 ska enligt 10 kap. 9 § utlänningslagen ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Om utlänningen ska fortsätta att stå under uppsikt, ska ny prövning göras inom samma tid, så länge uppsikten pågår. Med hänsyn till utredningens generella utgångspunkt, att hänvisningar till utlänningslagen i största möjliga mån bör ersättas av materiella bestämmelser i den nya lagen, är en sådan hänvisning inte lämplig. I stället bör reglerna om ny prövning av beslut om

uppsikt tas in i den nya lagen. Reglerna kan utformas med utlänningslagens bestämmelser om ny prövning som förebild. Det förhållandet att beslut om uppsikt föreslås få ett delvis nytt innehåll, genom att de även kan innefatta förbud mot att lämna vistelseorten, bör inte föranleda någon ändring av hur ofta besluten bör prövas på nytt. Ett beslut om uppsikt innebär inte lika stora inskränkningar i den personliga friheten och integriteten som ett beslut om förvar.

I avsnitt 8.4.6 har utredningen föreslagit att ny prövning av beslut om förvar även i fortsättningen ska göras av den behöriga myndigheten. Det finns mot den bakgrunden ingen anledning att införa en obligatorisk domstolsprövning när uppsikten har pågått en längre tid. Utredningen föreslår i avsnitt 13.2.4 att det införs en möjlighet att till Migrationsöverdomstolen överklaga en förvaltningsmyndighets beslut om uppsikt respektive att begära Högsta förvaltningsdomstolens prövning av ett statsråds beslut om uppsikt. Genom det finns det, på samma sätt som när det gäller förvar, tillräckliga rätts-säkerhetsgarantier.

Beslut om uppsikt bör därför liksom i dag prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom sex månader från beslutsdagen och därefter var sjätte månad så länge utlänningen står under uppsikt. Om uppsiktsbeslutet inte prövas på nytt inom föreskriven tid bör det upphöra att gälla.

Skyldighet att ompröva beslut om uppsikt

På motsvarande sätt som utredningen har föreslagit i avsnitt 8.4.7 beträffande beslut om förvar bör det i den nya lagen förtydligas när behörig myndighet är skyldig att ompröva ett beslut om uppsikt.

Om Migrationsverket eller regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt, ska myndigheten i samband med att utvisningsbeslutet meddelas också ompröva uppsiktsbeslutet. I avsnitt 9.2.4 har utredningen föreslagit att regeringen i dessa fall ska få besluta att utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt.

Till skillnad mot vad som föreslås beträffande förvar bör det dock inte finnas någon skyldighet för regeringen att ompröva ett uppsiktsbeslut om regeringen upphäver ett utvisningsbeslut och återförvisar ärendet till Migrationsverket. Det finns beträffande uppsikt – i motsats till vad som gäller för förvar – inte någon tidsgräns för hur

länge den får pågå. För uppsikt är det inte heller som för förvar att fristerna för när beslutet ska prövas på nytt skiljer sig åt beroende på om det finns ett beslut om utvisning eller inte. Ett beslut om uppsikt ska i stället alltid prövas på nytt inom sex månader från tidigare beslut. Utredningen bedömer därför att det inte finns anledning att införa en regel om att regeringen i de aktuella situationerna ska ompröva ett beslut om uppsikt. Däremot åligger det alltid den behöriga myndigheten att upphäva ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet.

Skyldighet att upphäva beslut om uppsikt

I likhet med vad utredningen har föreslagit i avsnitt 8.4.8 beträffande förvar bör en behörig myndighet vara skyldig att upphäva ett beslut om uppsikt när det inte längre finns skäl för beslutet. I den nuvarande regleringen framgår den skyldigheten enbart indirekt genom 9 a § lagen om särskild utlänningskontroll, som anger att den handläggande myndigheten beslutar om förvar eller uppsikt, och genom hänvisningen i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 10 kap. 9 § utlänningslagen. Enligt sistnämnda paragraf ska beslut om förvar eller uppsikt omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet.

En utlänning ska aldrig behöva stå under uppsikt om skälen för det har bortfallit. Det bör därför tas in en bestämmelse i den nya lagen om att den behöriga myndigheten är skyldig att omedelbart upphäva ett uppsiktsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Med behörig myndighet avses den myndighet som vid tidpunkten får besluta om uppsikt, se avsnitt 9.2.4.

9.2.8 Muntlig handläggning

Utredningens förslag: Ny prövning av ett beslut om uppsikt ska som huvudregel föregås av en muntlig förhandling. Förhandlingen ska genomföras av den myndighet som beslutar om uppsikt.

När regeringen är behörig myndighet får det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla den.

Skälen för utredningens förslag

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndigheterna

I avsnitt 8.4.9 har utredningen föreslagit att det i den nya lagen föreskrivs att en ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Det bör också i fråga om uppsikt framgå när en muntlig förhandling ska hållas vid en ny prövning av ett uppsiktsbeslut. I dag regleras det genom att det i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll finns en hänvisning till 10 kap. 11 § utlänningslagen. Av den paragrafen framgår att en ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Skyldigheten att hålla muntlig förhandling vid ny prövning av beslut om uppsikt är alltså mer begränsad än vid ny prövning av beslut om förvar.

Utredningen anser att gällande ordning bör behållas. En bestämmelse bör därför tas in i den nya lagen om att en ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse. Det bör vara den myndighet som beslutar om uppsikt som ska genomföra förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen bör utlänningshörsalen höras. Även andra personer kan komma att höras vid förhandlingen. Utläningen bör också få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Muntlig förhandling i regeringens ärenden

I ett ärende om förvar som handläggs av regeringen får enligt 13 c § lagen om särskild utlänningskontroll ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla den muntliga förhandlingen. När det gäller ärenden om uppsikt finns det ingen motsvarande reglering.

Utredningen föreslår som nämnts att varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av en muntlig förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan förhandling saknar betydelse. Frågan är

om det bör gälla även när regeringen är handläggande myndighet. Eftersom uppsikt innebär ett betydligt mindre intrång för utlänningen kan det ifrågasättas om behovet av muntlig förhandling är så stort. Utredningen anser dock att rättssäkerhetsskäl talar för att en sådan förhandling bör hållas. Det förhållandet att uppsikt även får avse förbud för utlänningen att lämna vistelseområdet talar också för att det finns ett behov av att hålla förhandling. En muntlig förhandling bör därför hållas även i ärenden om uppsikt hos regeringen.

Det bör framgå av den nya lagen att det ansvariga statsrådet, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, får besluta om muntlig förhandling i ett ärende om uppsikt. Den som beslutar om muntlig förhandling bör också få uppdra åt Migrationsöverdomstolen att hålla förhandlingen. Formerna för den muntliga förhandlingen bör vara desamma som vid muntlig förhandling i ärenden om förvar hos regeringen (se avsnitt 8.4.9).

9.2.9 Giltighet och verkställighet av beslut om uppsikt

Utredningens bedömning: Ett beslut om uppsikt gäller omedelbart. Det behövs inte någon särskild bestämmelse om det.

Det krävs inte heller några bestämmelser i den nya lagen om verkställighet av beslut om uppsikt.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 8.4.10 har utredningen gjort bedömningen att det inte behöver författningsregleras att beslut om förvar gäller omedelbart. Samma skäl gör sig gällande i fråga om beslut om uppsikt. Det behöver alltså inte införas någon bestämmelse om det. Ett beslut om uppsikt gäller dock mot utlänningen först när det har delgetts honom eller henne.

I avsnitt 9.2.6 har utredningen föreslagit att den myndighet som beslutar om uppsikt också ska ange villkoren för uppsikten, men att det finns vissa möjligheter att överlämna till Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren. Uppsikt är ett alternativ till förvar. Om utlänningen inte följer föreskrifterna i uppsiktsbeslutet, bör behörig myndighet överväga att i stället ta utlänningen i förvar. En misskött uppsikt talar för att det inte längre är tillräckligt att utlänningen står under uppsikt. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte är lämpligt med en regel som pekar ut en viss myndighet som ansva-

rig för verkställigheten av uppsiktsbeslut. Däremot bör Polismyndigheten, som är den myndighet som utlänningen ska anmäla sig hos eller lämna in sina handlingar till, följa upp att beslutet efterlevs och vidta åtgärder om så inte är fallet.

Polismyndigheten bör därför vara skyldig att omedelbart underätta Säkerhetspolisen om utlänningen bryter mot ett uppsiktsbeslut, t.ex. lämnar vistelseområdet eller inte anmäler sig som han eller hon ska. Det kan regleras i en förordningsbestämmelse.

9.2.10 Inskränkningar och lättnader i uppsiktsbeslut

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får besluta om inskränkningar i uppsikten och om tillfälliga lättnader i uppsiktsbeslut, om det finns skäl för det på grund av ändrade förhållanden.

Skälen för utredningens förslag: I dag finns det inga bestämmelser om hur utlänningen ska förfara om han eller hon behöver ha en tillfällig lättnad i uppsikten eller om beslutet på annat sätt behöver ändras. Det kan uppstå situationer där det finns behov av att ändra villkoren i uppsiktsbeslutet, t.ex. om utlänningen flyttar eller behöver göra ett längre besök på en annan ort och anmälningsskyldigheten därför behöver fullgöras någon annanstans. Det kan även finnas behov av att bevilja tillfälliga lättnader i uppsikten, t.ex. tillåta uppehåll mellan anmälningstillfällena, för att utlänningen ska genomgå en operation. När det gäller utlänningens skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling kan det vara lämpligt att medge lättnad om utlänningen behöver passet för att resehandlingar ska kunna utfärdas, eller om någon annan identitetshandling behövs för att ett nytt pass ska kunna utfärdas. Utlänningen kan också tillfälligt vilja lämna vistelseområdet, exempelvis för att besöka en sjuk släkting eller gå på en nära anhörigs begravning.

Det bör införas en bestämmelse som ger Säkerhetspolisen möjlighet att vid ändrade förhållanden besluta om inskränkningar i beslut om uppsikt och att medge tillfälliga lättnader i sådana beslut. Den kan utformas med det som föreslås gälla för anmälningsskyldighet som kontrollmetod som förebild (se avsnitt 10.5.19). Det innebär att om ändrade förhållanden motiverar det bör Säkerhetspolisen kunna besluta exempelvis att utlänningen tillfälligt får lämna det

anvisade vistelseområdet eller göra uppehåll i anmälningsskyldigheten eller att utlänningens pass eller annan identitetshandling tillfälligt ska återlämnas. Däremot bör Säkerhetspolisen inte kunna utvidga uppsiktsbeslutet så att det går utöver vad beslutande myndighet har förordnat om, t.ex. att ändra det så att utlänningen ska anmäla sig fem dagar i veckan i stället för tre dagar.

Utredningen har övervägt om även Polismyndigheten, vid ändrade förhållanden, bör ha möjlighet att besluta om inskränkningar i beslut om uppsikt och medge tillfälliga lättnader i sådana beslut men har stannat för att inte föreslå det. Det skulle kunna försvåra Säkerhetspolisens arbete med att planera och genomföra verkställighet av ett utvisningsbeslut om en annan myndighet hade möjlighet att besluta om lättnad i ett uppsiktsbeslut. Verkställighetsarbetet kan försvåras om utlänningen exempelvis inte befinner sig på den plats som Säkerhetspolisen har uppgift om. Även om det inte finns ett laga-kraftvunnet utvisningsbeslut är Säkerhetspolisen den myndighet som bäst kan överblicka konsekvenserna av att uppsikten förändras. Om utlänningen utan Säkerhetspolisens vetskap exempelvis tillåts att fullgöra anmälningsskyldigheten på annan ort kan det inverka på myndighetens möjligheter att närmare utreda förutsättningarna för utvisning.

Eftersom endast Säkerhetspolisen föreslås få besluta om inskränkningar i uppsikten och om tillfälliga lättnader i uppsiktsbeslut bör Polismyndigheten, om det uppstår en sådan fråga, vara skyldig att så snart som möjligt kontakta Säkerhetspolisen för att höra om den är beredd att fatta ett sådant beslut. Detsamma bör gälla om frågan om att medge tillfälliga lättnader i uppsikten uppstår när Migrationsverket är behörig att besluta i fråga om uppsikt. Om Migrationsverket anser att det finns skäl att tillfälligt ändra ett uppsiktsbeslut bör verket alltså underrätta Säkerhetspolisen om det. Det bör regleras i en förordningsbestämmelse. En motsvarande underrättelseskyldighet bör gälla för Regeringskansliet när regeringen är behörig myndighet.

9.2.11 Uppsiktsbeslut upphör efter utresa

Utredningens förslag: Ett beslut om uppsikt upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige.

Skälen för utredningens förslag: Det finns i dag inte någon bestämmelse som uttryckligen anger när ett beslut om uppsikt upphör att gälla i samband med verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt praxis upphör ett beslut om förvar att gälla när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har verkställts och utlänningen har lämnat landet (se t.ex. MIG 2015:26). Om en utlänning anträffas här i landet, efter att verkställighet har genomförts, krävs det alltså ett nytt beslut för att utlänningen ska få tas i förvar (jfr prop. 1988/89:86 s. 204). I prop. 2017/18:284 s. 83 föreslog regeringen att det i utlänningslagen skulle införas en regel som innebar att ett beslut om uppsikt skulle upphöra när utlänningen lämnade landet.

Utredningen har i avsnitt 8.4.12 föreslagit att det i den nya lagen tas in en regel med innebörd att ett beslut om förvar upphör när utlänningen har lämnat Sverige. Detsamma bör gälla för beslut om uppsikt. Om verkställigheten skulle avbrytas och utlänningen återförs till Sverige får den behöriga myndigheten fatta ett nytt beslut om uppsikt, om det finns förutsättningar för det. Detsamma gäller om utlänningen på egen hand lämnar Sverige och sedan återvänder hit. Det nya uppsiktsbeslutet ska i vanlig ordning prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

10 Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

10.1 Bakgrunden till bestämmelserna

Utgångspunkten när beslut om utvisning meddelas enligt lagen om särskild utlänningskontroll är att utvisningen ska verkställas så snart som möjligt efter det att beslutet har fått laga kraft (se 13 §). I vissa fall finns det emellertid hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Det kan bl.a. bero på att den stat till vilken utlänningen utvisats vägrar att ta emot honom eller henne. Det kan också vara så att den mottagande staten inte har ett rättssystem som garanterar att utlänningsens grundläggande mänskliga rättigheter kommer att respekteras, t.ex. skyddet mot tortyr eller mot dödsstraff. Eftersom det är fråga om utlänningar som utvisats på grund av att de utgör allvarliga säkerhetshot innebär det särskilda problem för samhället om utvisningsbesluten inte kan verkställas. För att komma till rätta med de problem som det innebär att sådana utlänningar trots gällande utvisningsbeslut ändå tills vidare får stanna kvar i Sverige har det sedan decennier funnits särskilda regler som ger möjlighet att övervaka dem med hjälp av olika former av tvångsmedel. Det är fråga om tvångsmedel som annars används vid utredning av brott eller i brottsbekämpande myndigheters underrättelseverksamhet. Tvångsmedlen fyller när det gäller utlänningar som har utvisats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll en annan funktion. De ger Säkerhetspolisen förutsättningar att löpande ha kontroll över utlännarna. Även om tvångsmedlen är desamma skiljer sig regleringen när det gäller kontroll av vissa utlänningar på flera avgörande punkter från vad som annars gäller.

10.2 Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll

10.2.1 Anmälningsskyldighet vid verkställighetshinder

Om ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll har meddelats och beslutet tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får enligt 11 § den myndighet som beslutar om utvisning även besluta att utlänningskontrollen ska ha anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet innebär att utlänningskontrollen på vissa tider ska anmäla sig hos Polismyndigheten, dvs. rent fysiskt inställa sig där. Den som beslutar om anmälningsskyldigheten ska i beslutet ange omfattningen av anmälningsskyldigheten, t.ex. hur ofta utlänningskontrollen ska anmäla sig, men får uppdra åt Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten att utforma de närmare villkoren för hur den ska fullgöras. Det kan t.ex. vara fråga om på vilken närmare plats och vid vilka tidpunkter anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Delegationen omfattar däremot inte någon möjlighet att ge dispens från anmälningsskyldigheten (prop. 2013/14:110 s. 432 och 590).

Anmälningsskyldighet enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll har inte någon direkt motsvarighet i annan lagstiftning. Den kan närmast liknas vid det som enligt 25 kap. rättegångsbalken gäller vid anmälningsskyldighet som självständigt tvångsmedel eller det som enligt 10 kap. 8 § utlänningslagen gäller vid uppsikt.

Behovet av att använda tvångsmedel kan aktualiseras även efter det att ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll har meddelats. På ansökan av Säkerhetspolisen får Migrationsverket enligt 11 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll besluta om anmälningsskyldighet i sådana fall.

Beslut om anmälningsskyldighet som har meddelats av Migrationsverket får överklagas till regeringen.

Även regeringen får enligt 11 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll efter beslut om utvisning meddela beslut om anmälningsskyldighet, i samband med att regeringen beslutar om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet.

Innan regeringen som första instans beslutar om anmälningsskyldighet ska enligt 11 § tredje stycket ansvarigt statsråd (eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer) inhämta yttrande från Migrationsöverdomstolen. Enligt huvudregeln ska ett sådant yttrande föregås av att Migrationsöverdomstolen håller en muntlig förhandling vid vilken

utlänningen ska höras, få avge sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Muntlig förhandling behöver dock enligt 13 b § inte hållas om en sådan är uppenbart obehövlig. Det bör framhållas att det i nu aktuella ärenden kan förekomma handlingar och uppgifter som utlänningen enligt gällande sekretessbestämmelser inte har rätt att ta del av.

Beslut om anmälningssplikt får enligt 11 a § lagen om särskild utlänningskontroll även meddelas om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. eller 8 a kap. utlänningslagen (eller motsvarande äldre bestämmelser) inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter beträffande utlänningen som avses i 1 § 1 eller 2 lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. om det finns grund för utvisning enligt den lagen. Migrationsverket beslutar på ansökan av Säkerhetspolisen om anmälningssplikt i sådana fall. Verkets beslut får överklagas till regeringen. Regleringen i 11 a § gör alltså att bestämmelserna om anmälningssplikt i lagen om särskild utlänningskontroll får tillämpas på en kategori av personer som inte är utvisade enligt den lagen men som på grund av omständigheterna i det enskilda fallet anses utgöra ett motsvarande säkerhetshot.

10.2.2 Beslut om att vissa andra tvångsmedel får användas

Om ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll grundas på att det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, får enligt 11 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll den myndighet som beslutar om utvisning också bestämma att 19–22 §§ den lagen ska tillämpas på utlänningen. Sistnämnda paragrafer reglerar bl.a. möjligheten att använda vissa tvångsmedel. Det gäller möjligheten att göra husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller att fotografera eller ta fingeravtryck av utlänningen (19 §). Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten får begära rättens tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och till kvarhållande av försändelser hos beforderingsföretag (20 §). Vidare regleras möjligheten att använda överskottsinformation från hemliga tvångsmedel (21 a §) och skyldigheten att

förstöra material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (22 §).

I 11 a § föreskrivs, som nämnts, att Migrationsverket, på ansökan av Säkerhetspolisen, får besluta om anmälningsplikt om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (eller motsvarande äldre bestämmelser) inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningslagen som avses i 1 § 1 eller 2 lagen om särskild utlänningskontroll. Om det finns sådana omständigheter som avses i 1 § 2, dvs. om det kan befaras att utlänningslagen kan komma att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, får Migrationsverket även besluta att 19–22 §§ ska tillämpas på utlänningslagen. Verkets beslut får överklagas till regeringen.

Beslut av nu aktuellt slag får – i motsats till beslut om anmälningsplikt – inte i sig till följd att tvångsmedel används mot utlänningslagen. Beslut enligt 11 eller 11 a § lagen om särskild utlänningskontroll innebär enbart en prövning av om det, allmänt sett, finns skäl att kontrollera utlänningslagen genom de tvångsmedel som anges i lagen under den tid som en utlänningslagen som utgör ett allvarligt säkerhetshot får vistas i Sverige trots att det finns ett beslut om utvisning eller avvisning. Det prövas alltså inte om ett visst tvångsmedel ska användas. I stället görs en generell prövning av om det finns förutsättningar för och behov av att använda sådana kontrollåtgärder som anges i 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll. När lagen infördes framhölls det som en extra rättssäkerhetsgaranti att tvångsmedelsanvändning inte – som tidigare – automatiskt skulle följa vid ett utvisningsbeslut enligt lagen utan förutsatte att det gjordes en särskild prövning (prop. 1990/91:118 s. 49 f.).

10.2.3 Beslutets giltighetstid

Ett beslut enligt 11 eller 11 a § om anmälningsplikt eller om att vissa tvångsmedel får användas mot utlänningslagen gäller enligt 12 § i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avvisning eller utvisning. Om frågan aktualiseras först en tid efter det att utvisningsbeslutet har fattats får alltså ett beslut om användning av tvångsmedel endast omfatta återstoden av treårsperioden (se prop. 1990/91:118 s. 85).

Beslutets giltighetstid ska ses mot bakgrund av att det, som nyss nämnts, är fråga om en generell bedömning av behovet av att under tid som utlänningsen blir kvar i Sverige kunna kontrollera honom eller henne med hjälp av tvångsmedel, inte beslut om användning av tvångsmedel i det enskilda fallet.

10.2.4 Anmälningsskyldighet och tvångsmedel efter beslut av domstol

Beträffande vissa utlänningsen som har utvisats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan utvisningen inte verkställas inom den nyss angivna treårsfristen. Om Säkerhetspolisen när tre år har förflutit bedömer att det fortfarande finns risk för att utlänningsen begår eller medverkar till brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott kan det leda till ett nytt beslut om anmälningsskyldighet eller att tvångsmedel enligt 19–22 §§ får användas. Under de första tre åren får sådana beslut meddelas enbart på den grunden att det finns ett utvisningsbeslut. Därefter skärps kraven för att fortsätta med sådana åtgärder (prop. 1990/91:118 s. 45 f. och 49 f.). Efter den första treårsperioden ska det finnas en risk för att utlänningsen kommer att begå eller medverka till sådana brott som utgör grunden för lagens tillämpningsområde. Det räcker alltså inte att utlänningsen rent allmänt utgör ett säkerhetsshot. I de flesta fall torde det vara utlänningsens eget beteende under de första tre åren som ligger till grund för bedömningen av risken. Det ställs dock inget högre krav på risken, eftersom det räcker att det föreligger någon form av risk.

Säkerhetspolisen får enligt 14 § lagen om särskild utlänningskontroll ansöka hos Stockholms tingsrätt om att utlänningsen ska ha fortsatt anmälningsskyldighet eller att tvångsmedel som anges i 19–22 §§ lagen ska få fortsätta att användas. Beslut i en sådan fråga ska meddelas för viss tid, längst tre år räknat från den dag då beslutet ska börja tillämpas. Rätten får, om det finns skäl för det, enligt 15 § besluta interimistiskt om anmälningsskyldighet eller tillämpning av 19–22 §§ till dess att ärendet har avgjorts slutligt.

På samma sätt som när det gäller beslut enligt 11 och 11 a §§ är det fråga om en generell prövning av om det finns förutsättningar för och behov av att använda tvångsmedel mot utlänningsen. Att lagen är tillämplig på utlänningsen har redan avgjorts av den som tidigare har beslutat om att tvångsmedel får användas med stöd av 11 §

eller 11 a §. Det innebär att någon bedömning av om lagen är tillämplig inte behöver göras vid prövning enligt 14 §.

Enligt 14 § fjärde stycket lagen om särskild utlänningskontroll gäller vissa specialbestämmelser vid domstolens handläggning.

10.2.5 Dubbelprövningen

Med undantag för beslut om anmälningsplikt är det först om det har meddelats ett beslut enligt 11, 11 a eller 14 § som frågan om användning av något av de i lagen uppräknade tvångsmedlen aktualiseras. Det ska således göras en dubbel prövning av om tvångsmedlen i fråga får användas. Den första prövningen går ut på att avgöra om det generellt sett finns rättsliga förutsättningar för och behov av att kontrollera utlänningen genom sådana åtgärder. Beslut i den frågan meddelas av Migrationsverket, regeringen eller, när det har förflutit viss tid efter utvisningsbeslutet, allmän domstol.

Den andra prövningen motsvarar den prövning som alltid ska göras av en behörig beslutsfattare innan ett straffprocessuellt tvångsmedel får användas. Det gäller bl.a. om de rättsliga förutsättningarna för att använda tvångsmedlet är uppfyllda och om användningen är nödvändig och proportionerlig. Vilka tvångsmedel som får användas anges i 19 och 20 §§ lagen om särskild utlänningskontroll.

Tvångsmedlen ska enligt 19 § vara av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. För att få använda hemliga tvångsmedel ska det dessutom finnas synnerliga skäl för åtgärden.

Är det fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska Stockholms tingsrätt på begäran av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten pröva enligt bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken om tvångsmedlet får användas.

Samma grundläggande krav och prövning gäller för kvarhållande av försändelser hos befordringsföretag som enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken. I 20 § andra och tredje styckena lagen om särskild utlänningskontroll finns det emellertid särskilda bestämmelser om kvarhållande av försändelser. I fråga om det tvångsmedlet hänvisar lagen om särskild utlänningskontroll alltså inte till rättegångsbalkens

regler. Befordringsföretag får åläggas att tillfälligt hålla kvar sådana försändelser som kommer till företaget och som har ställts till utlänningskontrollen eller avsänts av honom eller henne. En försändelse ska hållas kvar till dess att den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Befordringsföretaget får inte underrätta någon om kvarhållandet utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

Ger rätten tillstånd till användning av ett hemligt tvångsmedel gäller enligt 21 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll beslutet omedelbart. Det motsvarar vad som enligt 30 kap. 12 § rättegångsbalken gäller för motsvarande tvångsmedel.

Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten beslutar i fråga om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering och tagande av fingeravtryck. Bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken om dessa tvångsmedel gäller i tillämpliga delar. Hänvisningen innebär bl.a. att endast den som är polisman som får besluta om sådana tvångsmedel. Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller även bestämmelserna i 9 kap. 8 § utlänningslagen om fotografering och tagande av fingeravtryck.

Tvångsmedelsregleringen i lagen om särskild utlänningskontroll bör ses mot bakgrund av att det när lagen infördes inte fanns någon möjlighet att använda straffprocessuella tvångsmedel utanför förundersökning (prop. 1990/91:118 s. 46 f.). Numera får Säkerhetspolisen i sin underrättelseverksamhet använda tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Säkerhetspolisen får även inhämta uppgifter med stöd av lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Regleringarna redovisas i avsnitt 10.3.

10.2.6 Hantering av material från användning av tvångsmedel

Hantering av försändelser som finns hos befordringsföretag och granskning av enskilda handlingar som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning regleras i 20 § andra stycket och 22 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll. Rätten kan ge Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraafförsändelser, brev och andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningskontrollen.

en eller avsänts av honom eller henne och som finns hos ett befordringsföretag. Detsamma gäller sådana handlingar som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Regleringen stämmer delvis överens med det som i dag gäller enligt 27 kap. rättegångsbalken. I fråga om försändelser hos befordringsföretag liknar regleringen mer den som gäller för motsvarande tvångsmedel i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Bestämmelserna om granskning av sådant som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning liknar mera regleringen i 28 kap. rättegångsbalken.

Enligt 22 § lagen om särskild utlänningskontroll ska en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation granskas snarast möjligt. Endast rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare får utföra sådan granskning. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för ändamålet med avlyssningen ska upptagningen eller uppteckningen omedelbart förstöras i den delen. Regleringen ställer strängare krav på förstöring än det som gäller enligt 27 kap. 24 § rättegångsbalken.

Det finns inga bestämmelser i lagen om särskild utlänningskontroll om hanteringen av material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

I 21 a § lagen om särskild utlänningskontroll regleras användning av överskottsinformation från hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Paragrafen har utformats med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken som förebild. Uppgifter från överskottsinformation som härrör från tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll får användas för att utreda brott om det pågår en förundersökning. Sådana uppgifter får vidare användas för att inleda förundersökning för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver om det kan antas att brottet inte endast föranleder böter eller om det finns särskilda skäl. Om det kommer fram uppgifter om förestående brott får uppgifterna användas för att förhindra det brottet.

10.3 Tvångsmedel i underrättelseverksamhet

10.3.1 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott får åklagare begära rättsens tillstånd att använda hemliga tvångsmedel (dock inte hemlig rumsavlyssning) i underrättelseverksamhet. Det brukar kallas preventiva tvångsmedel. Reglerna har anpassats till att tvångsmedlen inte syftar till att utreda konkreta brott. Det krävs därför andra rekvisit än en konkret brottsmisstanke för att avgränsa tillämpningsområdet. Vidare innehåller lagen en bestämmelse om kvarhållande av försändelser som delvis liknar regleringen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken men som har utformats med 20 § lagen om särskild utlänningskontroll som förebild.

Den grundläggande förutsättningen för att få använda preventiva tvångsmedel är att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen uppräknade brott. Personen i fråga behöver inte vara identifierad. Tvångsmedlen får också användas om det finns en påtaglig risk att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Den brottslighet som får läggas till grund för användning av preventiva tvångsmedel innefattar bl.a. vissa brott mot Sveriges säkerhet, terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Det är således till viss del samma gärningar som kan ligga till grund för användning av tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Tillstånd till användning av preventiva tvångsmedel får meddelas endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som anges i lagen. Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som avses eller för något annat motstående intresse. Frågor om tillstånd till tvångsmedel prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av åklagare. Åklagare får under vissa förutsättningar besluta interimistiskt om tvångsmedel i avvaktan på domstolens beslut.

lens beslut. Ett sådant beslut ska utan dröjsmål anmälas till rätten som skyndsamt ska pröva om tvångsmedlet ska bestå.

Lagen innehåller också regler om granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar från användning av hemliga tvångsmedel och om användningen av överskottsinformation.

10.3.2 Inhämtningslagen

I inhämtningslagen finns det bestämmelser om att bl.a. Säkerhetspolisen i sin underrättelseverksamhet får hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation direkt från en teleoperatör. Det får göras om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse. Uppgifter får också hämtas in för vissa i lagen uppräknade brott som inte har två års fängelse som minimistraff. De brott som räknas upp är bl.a. vissa brott mot Sveriges säkerhet, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.

De uppgifter som får hämtas in med stöd av inhämtningslagen motsvarar till stor del de uppgifter som får hämtas in i underrättelseverksamhet genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Reglerna överlappar således till viss del varandra.

Tidigare fick Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Tullverket fatta beslut om inhämtning. Sådana beslut ska sedan den 1 oktober 2019 fattas av åklagare på ansökan av någon av nyssnämnda myndigheter (prop. 2018/19:86 s. 70 f.).

Lagen innehåller också bestämmelser om granskning och förstöring av inhämtade uppgifter. Uppgifter som har hämtats in med stöd av lagen får användas i en förundersökning endast det efter att rätten gett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifterna får dock utan sådant tillstånd användas för att inleda förundersökning.

10.4 Regeringsformens och Europakonventionens krav i fråga om tvångsmedel

10.4.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och påtvingade kroppsliga ingrepp. Kroppsbesiktning anses vara ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet omfattar även undersökning av förtroliga brev och andra förtroliga försändelser samt hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Här avses framför allt skydd mot hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning och kontroll av postförsändelser.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en också gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det skyddet kan bl.a. aktualiseras vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som avser lokaliseringssuppgifter och vid hemlig kameraövervakning.

Var och en är vidare enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Åtgärder som innebär att postförbindelser försvåras eller avbryts utgör enligt förarbetena ingrepp i dessa rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 123).

Det nu angivna skyddet är dock inte absolut. Det kan enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen inskränkas men endast genom lag (eller bemyndigande i lag) och bara under vissa förutsättningar. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Utlänningar är enligt 2 kap. 25 § regeringsformen i princip jämställda med svenska medborgare när det gäller de fri- och rättigheter som regleras i kapitlet. Visst skydd gäller dock bara för svenska med-

borgare. Enligt 2 kap. 25 § regeringsformen får en utlännings skydd mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning begränsas. Sådana begränsningar får endast göras genom lag.

Regeringsformen ställer således vissa grundläggande krav när det gäller hur lagstiftning om tvångsmedel ska vara utformad.

10.4.2 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som tidigare nämnts som svensk lag. Var och en har enligt artikel 8 i konventionen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i rättigheterna får endast göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 8 är tillämplig bl.a. på regler om tvångsmedel.

Rätten till respekt för privatlivet innefattar både ett förbud för staten att göra otillåtna ingrepp i privatlivet och en skyldighet för staten att genom bl.a. lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskildes privatliv, familjeliv och korrespondens mot ingrepp från andra enskilda. Rätten innefattar bl.a. skydd mot tvångsmedel som innebär avlyssning av telekommunikationer, kontroll av postförsändelser och husrannsakan. Sådana åtgärder måste därför uppfylla kraven i artikel 8 för att vara godtagbara enligt konventionen (Danelius, a.a., s. 432).

Frågan om en åtgärd som avses i artikel 8 har haft stöd i lag har ofta behandlats i Europadomstolens praxis. Kravet på lagstöd är inte bara formellt. Det innefattar även att lagstiftningen ska vara lättillgänglig och tillräckligt tydligt formulerad. Den som riskerar att drabbas av en åtgärd ska kunna förutse i vilka fall myndigheterna kan komma att använda den. En lag får t.ex. inte ge utrymme för en obegränsad diskretionär prövningsrätt i enskilda fall, eftersom den då inte ger den förutsebarhet som krävs.

När det gäller hemliga tvångsmedel innebär kravet på förutsebarhet visserligen inte att en person bör kunna veta på förhand t.ex. när

myndigheterna sannolikt avlyssnar hans eller hennes samtal. Lagstiftningen ska däremot vara så tydlig att den ger en tillräcklig indikation om vilka omständigheter som krävs för att myndigheterna ska få använda sig av åtgärderna.

Europadomstolen har i *Uzun mot Tyskland* (dom den 2 september 2010) lagt fast vissa grundläggande principer som ställs på lagstiftning som reglerar hemliga övervakningsmetoder som kan stå i strid med artikel 8. Principerna innebär att bl.a. följande måste framgå av lag för att kraven i konventionen ska vara uppfyllda:

- övervakningsåtgärden, syftet med den och dess varaktighet,
- förutsättningarna för att besluta om åtgärden,
- den personkrets som kan utsättas för åtgärden,
- vem som får besluta om åtgärden, vem som får verkställa den och hur länge åtgärden får pågå, och
- vilka rättsmedel som finns.

Utredningen återkommer i detta kapitel till vissa andra krav som ställs på lagstiftning om hemliga tvångsmedel i fråga om rättssäkerhetsgarantier.

Lagrådet har framhållit att det nationella bedömningsutrymmet av Europakonventionens krav är förhållandevis stort i frågor som berör nationell säkerhet. I rättssäkerhetsfrågor enligt artikel 6 torde dock enligt Lagrådet utrymmet för särskild hänsyn till nationell säkerhet inte vara lika stort som i fall där det t.ex. gäller integritetsskyddet enligt artikel 8 (prop. 2018/19:96 s. 49).

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Utgångspunkter för den framtida regleringen

Utredningens förslag: Tvångsmedel får som huvudregel endast användas om det finns ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen.

Utredningens bedömning: Tvångsmedelsbestämmelserna i den nya lagen bör i så stor utsträckning som möjligt följa vad som gäller enligt rättegångsbalken. Avvikande regler ska kunna motiveras utifrån de annorlunda förutsättningar som gäller enligt lagen och samhällets särskilda behov av att kunna utöva en effektiv kontroll av det begränsade antal utvisade utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetsshot och som trots det av humanitära eller andra skäl får vistas i Sverige.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Tvångsmedel får användas om det finns ett utvisningsbeslut

I direktiven för utredningens arbete är utgångspunkten att huvuddragen i den nuvarande regleringen ska behållas men att vissa frågor som rör tvångsmedlen bör analyseras närmare. Det gäller frågan om tillämpningsområdet bör utvidgas så att tvångsmedel får användas även i de fall där grunden för utvisningen är att det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet att utlänningen utvisas. Vidare ska utredningen överväga bestämmelser om interimistiska beslut om anmälningsskyldighet.

Utredningen bedömer att det även i framtiden behövs särskilda åtgärder för att kunna kontrollera vissa utlänningar. För att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga särskilt allvarliga brott krävs det en reglering som motsvarar den som finns i dag. När det gäller vissa bestämmelser om tvångsmedel finns det dock skäl att överväga en tydligare och mer förutsebar reglering. Vidare bör det övervägas om Säkerhetspolisen bör få använda några andra, befintliga, tvångsmedel för att effektivisera kontrollen eller om användningsområdet för något av dessa bör justeras. Dessutom behöver det säkerställas att den nya lagstiftningen möter dagens krav på rättssäkerhetsgarantier.

Den grundläggande förutsättningen för att få använda tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll är att det finns ett beslut om att utläningen ska utvisas. Enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll får den beslutande myndigheten då förordna om anmälningsplikt och att bestämmelserna i 19–22 §§ ska tillämpas på utläningen. Det gäller om ett beslut om utvisning enligt lagen tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller att utläningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I 11 a § öppnas möjlighet att använda tvångsmedel även vid beslut om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen, om omständigheterna är sådana att utvisning hade kunnat beslutas enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Regleringen i den nya lagen bör ha samma utgångspunkt. Det bör således som huvudregel finnas ett beslut om utvisning enligt den lagen för att frågan om användning av tvångsmedel över huvud taget ska bli aktuell.

Hänvisningar till rättegångsbalken eller särreglering?

Tvångsmedelsregleringen i lagen om särskild utlänningskontroll vilar till stor del på bestämmelserna om tvångsmedel i brottmål i rättegångsbalken. Eftersom det inte är möjligt att knyta regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll till konkreta brott eller till brottsmisstanke av viss styrka har den i viss mån fått utformats på ett annorlunda sätt. En viktig fråga i sammanhanget är därför i vilken utsträckning det i den nya lagen bör hänvisas till rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel och när det krävs en särreglering.

I festskrift till Diesen s. 285 f., särskilt s. 293 f., redovisas ingående för- och nackdelarna med att reglera straffprocessuella tvångsmedel utanför rättegångsbalken. Av den redogörelsen framgår att viss typ av särreglering, exempelvis att peka ut andra beslutsfattare eller ett delvis annorlunda tillämpningsområde, kan vara förhållandevis oproblematiske. En särreglering som gör att nya tvångsmedel införs eller att de materiella bestämmelserna eller handläggningsformerna skiljer sig påtagligt från regleringen i rättegångsbalken innebär en betydligt större utmaning. Det som framhålls som särskilt viktigt är att förhållandet till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken är väl genomtänkt, så att regleringen håller ihop.

Det kan konstateras att regleringen av tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll innebär delvis andra materiella bestämmelser, andra handläggningsformer och andra beslutsfattare, samtidigt som den i stora delar hänvisar direkt till rättegångsbalken. För att lagstiftningen ska bli tydlig och förutsebar behövs det därför en genomtänkt hållning till vad som behöver regleras i den nya lagen.

Det är en grannliga uppgift att skapa en ny lag som är både lättillämpad och tydlig och som samtidigt rätt balanserar de intressekonflikter som med nödvändighet uppstår mellan behovet av ett effektivt samhällsskydd och utlänningsars berättigade krav på att deras grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Att dessa intressen kan komma att ställas mot varandra blir särskilt tydligt när det kommer till användningen av tvångsmedel.

I avsnitt 5.2.3 har utredningen diskuterat om den nya lagen på samma sätt som i dag till stor del bör bygga på hänvisningar till utlänningslagen eller om de materiella bestämmelser som ska gälla i fortsättningen i stället bör tas in i den nya lagen. Där har utredningen stannat för att i så stor utsträckning som möjligt arbeta in regleringen i den nya lagen, för att göra den tydligare och mer lättillämpad. När det är fråga om tvångsmedelsbestämmelser gör sig andra hänsyn gällande. Rättegångsbalken har en noga utarbetad, sammanhållen reglering som inte enkelt låter sig föras över till annan lagstiftning. Av det skälet hänvisas det som regel i andra lagar till rättegångsbalkens bestämmelser, men det kan finnas vissa avvikelser. Om hänvisningarna till rättegångsbalken skulle ersättas med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i den nya lagen krävs det omfattande ändringar. Det kommer också att ständigt krävas nya överväganden beträffande tvångsmedlen i den nya lagen varje gång förändringar görs i de tvångsmedel som är desamma i rättegångsbalken som i den nya lagen. Särskilt med tanke på att de hemliga tvångsmedlen varit föremål för åtskilliga ändringar under de senaste åren, bl.a. på grund av den tekniska utvecklingen, och att en rad olika förslag övervägs i Regeringskansliet skulle en sådan lösning leda till ett avsevärt merarbete utan några motsvarande vinster i rättssäkerhetskänseende.

Fördelarna med att på samma sätt som i dag koppla regleringen i den nya lagen till befintliga tvångsmedelsbestämmelser i rättegångsbalken är betydande. Det ger bättre förutsättningar för att få fram rättspraxis och vägledande uttalanden. Vidare kommer eventuella lagändringar som påverkar tvångsmedlens tillämpningsområde att få

direkt genomslag och nya rättssäkerhetsgarantier som skapas blir automatiskt tillämpliga. Några egentliga nackdelar är svåra att se, under förutsättning att regleringen i den nya lagen är tydlig i fråga om när det finns avvikande bestämmelser. Det sagda talar med styrka för att tvångsmedlen även i fortsättningen bör kopplas till regleringen i rättegångsbalken. Eftersom tvångsmedelsbestämmelserna i rättegångsbalken är utformade för helt andra ändamål än kontroll av utlänningar och handläggningsformerna skiljer sig åt är det emellertid nödvändigt att särreglera vissa frågor.

Utgångspunkter för den nya regleringen

Bestämmelserna om tvångsmedel i den nya lagen bör alltså i så stor utsträckning som möjligt följa rättegångsbalkens regler. Avvikande regler bör kunna motiveras utifrån de annorlunda förutsättningar som gäller vid tillämpningen av den nya lagen. Samhällets särskilda behov av att kunna kontrollera det begränsade antal utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot men som av humanitära eller andra skäl ändå får fortsätta att vistas här i landet kan också motivera avvikande regler.

Det kan ifrågasättas om inte vissa avvikelser i dagens reglering från vad som annars gäller för tvångsmedlen har blivit följderna av att ändringar har gjorts i annan lagstiftning utan att eventuella följdändringar i lagen om särskild utlänningskontroll har övervägts. Förhållandet mellan tvångsmedelsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll och motsvarande tvångsmedel som får användas i underrättelseverksamhet har inte heller diskuterats.

Av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till kraven i regeringsformen och Europakonventionen måste det vara tydligt och förutsebart när, hur och mot vem tvångsmedlen i den nya lagen får användas. Det måste framgå vilka särskilda förutsättningar som gäller för att tvångsmedel ska få användas. Därför krävs först och främst en särreglering som anger de grundläggande förutsättningarna för när tvångsmedlen får användas. Till dem hör att tvångsmedlen får tillämpas endast på de kategorier av utlänningar som anges i lagen. Det krävs också en särreglering eftersom beslut får fattas av andra beslutsfattare än i rättegångsbalken. Hänsyn måste alltså tas till Säkerhetspolisens annorlunda roll.

Vid en systematisk översyn av lagen om särskild utlänningskontroll – där tvångsmedel och andra kontrollåtgärder spelar en viktig roll – finns det även andra frågor som bör tas upp för att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt regelverk som samtidigt tillgodoser skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. När det gäller tvångsmedlen måste det framför allt övervägas om de nuvarande reglerna i alla delar uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Det kan anmärkas att Utredningen om rätts-säkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel har gjort en motsvarande analys av de hemliga tvångsmedel som permanentades år 2015, se SOU 2018:61. Den utredningen konstaterar att dagens lagstiftning i de flesta avseenden uppfyller de kraven men att det också finns vissa brister som bör åtgärdas. Övervägandena rör till stora delar samma tvångsmedel som får användas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll.

Frågor som rör användning av tvångsmedel behandlas i detta kapitel, medan granskning, bevarande och förstöring av material från tvångsmedlen och användning av överskottsinformation behandlas i kapitel 11.

10.5.2 Tvångsmedlen uppfyller grundläggande krav

Utredningens bedömning: Dagens reglering av tvångsmedel uppfyller i allt väsentligt kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Skälen för utredningens bedömning: Lagen om särskild utlänningskontroll har utformats för att reglerna av tvångsmedel ska leva upp till kraven i Europakonventionen. Sedan lagens tillkomst har emellertid konventionen blivit svensk lag och det har också utvecklats en rättspraxis som kan ha betydelse för hur den nya lagen bör utformas.

Den nuvarande regleringen finns i lag. Lagen om särskild utlänningskontroll reglerar inte – utöver bestämmelserna om anmälningsplikt och kvarhållande av försändelser – några särskilda tvångsmedel utan hänvisar enbart till bestämmelser i rättegångsbalken. Det kan därför konstateras att det är fråga om tvångsmedel som är etablerade och som har undergått en noggrann prövning av om de står i över-

ensstämmelse med kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Tvångsmedlen uppfyller därmed också kraven på precisering och förutsebarhet.

Kravet på att det tydligt ska framgå vem som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändning är också uppfyllt, i och med att det i lagen om särskild utlänningskontroll anges vilken personkrets som kan komma att utsättas för tvångsmedlen.

Som utvecklas närmare i det följande görs prövningen av om tvångsmedel ska få användas i flera steg. Den första prövningen görs i samband med beslutet om utvisning. För beslut om utvisning krävs det att det med hänsyn till vad som är känt om utlännings tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott eller att det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. En utlänning får inte, med det undantag som föreskrivs i 11 a §, utsättas för tvångsmedel, om det inte finns ett beslut om utvisning enligt lagen. Vid tillämpning av 11 a § ska en prövning göras av om det finns sådana omständigheter i fråga om utlännings som skulle ha gjort att lagen om särskild utlänningskontroll hade kunnat tillämpas.

Därefter görs en dubbel prövning av om tvångsmedel ska få tillämpas i form av dels en generell prövning, dels en prövning innan tvångsmedel får användas i det enskilda fallet. Den generella prövningen av om tvångsmedel får användas görs alltid av andra beslutsfattare än de som beslutar om att tvångsmedel får användas i det enskilda fallet. Det gäller, som verksamheten bedrivs i dag, även i de fall där allmän domstol beslutar. Dubbelprövningen, som går utöver det som normalt anses vara tillräckligt för beslut om användning av tvångsmedel, är enligt utredningens mening en viktig garanti för att tvångsmedel mot utlännings inte används om det inte finns sakliga skäl för det. Den bör därför behållas.

Användningen av flertalet tvångsmedel föregås också av domstolsprövning. Det är inte något krav enligt regeringsformen och Europakonventionen men det ses som ett viktigt sätt att kontrollera användningen, särskilt när det gäller hemliga tvångsmedel. Sådana tvångsmedel kräver alltid tillstånd av rätten enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det bör gälla även fortsättningsvis.

Säkerhetspolisen har emellertid en helt annan roll än den som polisen normalt har. Det märks framför allt genom att Säkerhetspo-

lisen har initiativrätt när det gäller användning av hemliga tvångsmedel och att myndigheten får fatta vissa beslut i fråga om tvångsmedel som normalt ligger på åklagare. Den ordningen har fungerat väl och det finns inte något skäl att ändra den.

Utredningens slutsats är att dagens reglering av tvångsmedel i allt väsentligt uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen och därför kan föras över till den nya lagen. I det följande diskuteras dock vissa förbättringar av regleringen och om ytterligare rättssäkerhetsgarantier bör införas. Utredningen återkommer då till några av de förslag som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel har lagt fram, eftersom förslagen har intresse även för regleringen i den nya lagen.

10.5.3 Tvångsmedel ska få användas oavsett utvisningsgrund

Utredningens förslag: Tvångsmedel enligt den nya lagen får användas oavsett om utvisningen grundas på att utlänningen kan antas komma att begå eller medverka till terrorismrelaterade gärningar eller att utlänningen på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Tvångsmedel får också användas om någon har avvisats eller utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, om det beträffande utlänningen finns sådana omständigheter som gör att den nya lagen hade kunnat tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Hur regleringen har växt fram

När lagen om särskild utlänningskontroll infördes utmönstrades det krav som tidigare var grundläggande för att vissa utläningar skulle kunna särbehandlas, det s.k. organisationskravet. Det ställde krav på att det fanns grundad anledning att anta att utlänningen tillhörde eller verkade för en organisation eller grupp, som på grund av vad som var känt om dess verksamhet kunde befaras använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Det kravet ansågs vara problematiskt från flera aspekter (prop. 1990/91:118 s. 31 f.). I stället skulle en utlänning kunna utvisas om det antingen behövdes med hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som var känt om

utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kunde befaras att han skulle komma att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften. För användningen av tvångsmedel uppställdes trots det i den nya lagen krav på att tvångsmedlet skulle vara av betydelse för att utröna om utlännen eller en organisation eller grupp som han tillhörde eller verkade för planlade eller förberedde någon gärning som innebar våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattade brott för vilket inte lindrigare straff än fängelse i två år var föreskrivet. Det kan inte utläsas av förarbetena varför den lösningen valdes. Regleringen ändrades när lagen om straff för terroristbrott infördes. Då ersattes formuleringen ”gärning som innebar våld, hot eller tvång för politiska syften” med kravet att det skulle vara fråga om brott enligt 2 § den lagen. I förarbetena framhölls att brotten i princip var desamma som de som avsågs i lagen om särskild utlänningskontroll. Det var alltså inte fråga om någon ändring i sak (prop. 2002/03:38 s. 96). Terroristbrott kan dock ha andra syften än enbart politiska.

Så länge det har funnits bestämmelser om särskild kontroll av utläningar som utvisats av hänsyn till antingen rikets säkerhet eller att de är presumtiva terrorister har möjligheten att använda tvångsmedel knutits enbart till den befarade risken för terroristbrott. Enligt direktiven ska utredningen överväga om tvångsmedel bör få användas även vid utvisningsgrunden hänsyn till rikets säkerhet.

Lagen om särskild utlänningskontroll har sin bakgrund i 1970-talets terroristaktioner, bl.a. sprängningen av den västtyska ambassaden i Stockholm. Även det förhållandet att det vid den tiden fanns utläningar i Sverige som hade en tydlig vilja och förmåga att utföra terroristattentat i sina hemländer spelade in. Det aktualiserade behovet av att särskilt kunna kontrollera det begränsade antal utvisade utläningar som kunde antas vara presumtiva terrorister. Det är därför inte förvånande att tvångsmedelsregleringen inriktades på just de typer av brott som avses i 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll.

Ända sedan 1950-talet har det också funnits särskilda bestämmelser om tvångsmedel för att underlätta för Säkerhetspolisen att kunna upptäcka brott som hotar rikets säkerhet. Regleringen av tvångsmedel för sådana ändamål har emellertid varit generell och funnits i andra författningar. Från början fanns bestämmelserna i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och senare i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa

samhällsfarliga brott. Bestämmelserna i sistnämnda lag har permanentats och arbetats in i 27 kap. rättegångsbalken. Sedan år 2007 finns det också en lag om preventiva tvångsmedel (se avsnitt 10.3.1). Lagarna i fråga gällde alltså inte enbart mot utlänningar, även om viss brottslighet – exempelvis spioneri och olovlig underrättelseverksamhet – i praktiken huvudsakligen begås av utlänningar.

Tvångsmedel i underrättelseverksamhet fyller andra behov

En viktig fråga är om det förhållandet att vissa tvångsmedel numera får användas i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet gör att det inte längre finns samma behov som tidigare av att ha särskilda bestämmelser om tvångsmedel i den nya lagen.

Syftet med tvångsmedlen i lagen om särskild utlänningskontroll är att Säkerhetspolisen med hjälp av dem ska kunna utöva en effektiv och löpande kontroll över det begränsade antal utlänningar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det är alltså fråga om kontroll av individer som, trots att det inte finns några konkreta omständigheter som tyder på att de medverkar i brott eller brottslig verksamhet, bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Kontrollen syftar till att förebygga både att en utlänning själv begår brott som hotar säkerheten och att han eller hon engagerar sig i verksamhet som av andra kan komma att utvecklas till säkerhets-hotande brottslighet.

Att Säkerhetspolisen får använda vissa tvångsmedel i sin underrättelseverksamhet syftar till att ge Säkerhetspolisen bättre förutsättningar att förhindra vissa allvarliga brott. De brott som Säkerhetspolisen har till uppgift att förhindra är ofta i ett inledande skede diffusa och svåra att hänföra till en viss brottstyp eller att knyta till en misstänkt person, vilket innebär att rättegångsbalkens regelsystem inte kan tillämpas (Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, prop. 2005/06:177, s. 38 f.). De preventiva tvångsmedlen syftar till att tidigt kunna upptäcka förberedelser till vissa typer av allvarlig brottslighet. Tanken är att Säkerhetspolisen om möjligt ska kunna förhindra att brotten genomförs. Vem som kan komma att begå brotten saknar betydelse. Det är brottsligheten som står i fokus i den lagstiftningen och möjligheterna att genom effektivt underrättelsearbete i största möjliga utsträckning kunna förhindra att

eventuella brott genomförs. Regleringen har således en helt annan utgångspunkt än kontrollen av utvisade utlänningar som tills vidare finns kvar i Sverige trots att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Att regleringen av preventiva tvångsmedel har samma grundläggande rekvisit för när tvångsmedel får användas som lagen om särskild utlänningskontroll – ”att utröna om viss brottslighet kan komma att utövas” – beror på att sistnämnda lag användes som förebild för regleringen om preventiva tvångsmedel (prop. 2005/06:177 s. 54 f.).

Även om behovet av att använda tvångsmedel enligt de olika regelverken i viss utsträckning kan sammanfalla bör de hållas isär. All användning av tvångsmedel måste bedömas med utgångspunkt i det regelverk som gäller för dem. Oavsett om tillämpningsområdet för den nya lagen skulle behållas eller utformas på det sätt som utredningen föreslår kommer behovet av särskilda tvångsmedel som kan riktas mot de utlänningar som lagen är tillämplig på att kvarstå. De tvångsmedel som får användas i underrättelseverksamhet får inte utnyttjas för systematisk personövervakning av det slag som behövs för att kontrollera det begränsade antal utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt samhällshot men där utvisningsbesluten av olika skäl tills vidare inte kan verkställas. Det innebär att det på samma sätt som i dag behövs särskilda bestämmelser om tvångsmedel i den nya lagen.

Tvångsmedlen bör få användas oavsett utvisningsgrund

Enligt direktiven ska utredningen analysera och ta ställning till om tvångsmedel även bör kunna tillämpas i fall där en utlänning har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll av hänsyn till rikets säkerhet.

Frågan är således om det i dag finns behov av att kunna kontrollera alla kategorier som lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig på genom att använda tvångsmedel. I avsnitt 6.3.3 har utredningen diskuterat om vissa utlänningar, som inte själva kan befaras komma att medverka till terroristbrott, kan utgöra ett så allvarligt hot mot Sveriges säkerhet att han eller hon ska kunna utvisas enligt den nya lagen. Det gäller bl.a. utlänningar som verkar för radikalisering och introduktion till organisationer eller grupper som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terroristverksamhet.

Generellt sett är det svårt för Säkerhetspolisen att i en förundersökning nå fram till den punkt där tvångsmedel får användas mot någon som kan vara inblandad i brott mot Sveriges säkerhet, eftersom det förutsätter misstanke om ett konkret brott och misstanke av viss styrka mot en utpekad person. Även användning av preventiva tvångsmedel förutsätter en viss konkretion av den brottsliga verksamheten och viss anknytning till den. Lagen om särskild utlänningskontroll har en annan utgångspunkt, nämligen behovet av att fortlöpande kontrollera sådana utlännningar som har utvisats därför att de utgör ett allvarligt säkerhetshot men där utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Lagen har framför allt ett förebyggande och samhällsskyddande syfte där individen och hans eller hennes allmänna förehavanden står i fokus snarare än eventuell brottslighet.

För att Säkerhetspolisen ska kunna kartlägga vissa miljöer och motverka att exempelvis viss våldsbejakande extremism får fäste i Sverige, måste myndigheten samla in kunskap om vissa individer och bevaka deras förehavanden och kontakter. På motsvarande sätt har Säkerhetspolisen behov av att kunna kartlägga sådana utlännningar som genom spioneri eller annan samhällsskadlig verksamhet utgör ett allvarligt samhällshot.

Enligt 11 a § lagen om särskild utlänningskontroll får tvångsmedel användas mot den som har utvisats av skäl som helt saknar intresse från säkerhetssynpunkt, om det finns omständigheter som gör att han eller hon kan befaras begå eller medverka till terroristbrott. Däremot får tvångsmedel inte användas mot den som har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll på grund av att det är särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet. Utredningen anser att en sådan skillnad är svårförklarlig och inte sakligt motiverad. Brott mot Sveriges säkerhet hotar vitala samhällsintressen och kan leda till svåra skador som i likhet med terrorismrelaterade brott påverkar medborgarnas liv och trygghet. De förändringar av säkerhetsläget som har ägt rum under senare år gör det allt viktigare för Säkerhetspolisen att löpande kunna kontrollera även sådana utlännningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot på annat sätt än genom att de kan befaras begå eller medverka till terrorismrelaterade brott. Oavsett hur man ser på frågan om hur den nuvarande punkten om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet bör tolkas, finns det därför starka skäl att utvidga möjligheten att använda tvångsmedel till att

även omfatta den som har utvisats för att han eller hon på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Bör tvångsmedel få användas även i andra fall?

Utredningen ska på motsvarande sätt analysera och ta ställning till om tvångsmedel bör få användas om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningslagen som gör att lagen om särskild utlänningskontroll hade varit tillämplig med hänsyn till rikets säkerhet.

Samma skäl som nyss anförts för att tvångsmedel ska få användas för kontroll av utlänningar som utvisats enligt den nya lagen, oavsett vilken grund som angetts för utvisningen, talar för att detsamma ska gälla för utlänningar som har avvisats eller utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen och på vilka den nya lagen hade kunnat tillämpas. Som exempel kan anges en utlänning som har dömts för ett allvarligt våldsbrott och utvisats på grund av brottet men som senare har visat sig utgöra ett allvarligt säkerhetshot. Om utvisningsbeslutet inte kan verkställas bör tvångsmedel enligt den nya lagen kunna användas för att kontrollera utlänningslagen. Det sagda innebär att om det finns sådana omständigheter som med hänsyn till Sveriges säkerhet eller risken för terrorismrelaterade brott hade kunnat innebära att utlänningslagen i fråga hade kunnat utvisas enligt den nya lagen bör tvångsmedel få användas.

Grunddragen i den nuvarande regleringen behålls

Den nuvarande regleringen utgår från att tvångsmedel efter ett generellt beslut ska få användas under vissa förutsättningar under tre år räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Därefter ställs det strängare krav – och krävs ett nytt generellt beslut – för att tvångsmedel ska få fortsätta att användas. Det har inte framkommit skäl att ändra regleringen i dessa avseenden. Den bör således gälla även för det utvidgade tillämpningsområdet.

10.5.4 Vilka tvångsmedel bör få användas?

Utredningens förslag: Samma tvångsmedel som i dag får användas enligt den nya lagen. Säkerhetspolisen får även rätt att ansöka om tillstånd till hemlig kameraövervakning. Säkerhetspolisen får också rätt att i vissa fall undersöka och kopiera innehållet i sådan elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas hos utlänningen.

Utredningens bedömning: Hemlig rumsavlyssning bör inte få användas för kontroll enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Dagens tvångsmedel bör finnas i den nya lagen

De tvångsmedel som i dag får användas för att kontrollera utlänningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll har i huvudsak varit desamma sedan år 1973. Det rör sig framför allt om anmälningsskyldighet, som är ett viktigt medel för att kontrollera att utlänningen finns tillgänglig på en utpekad plats. Även husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning får användas. Detsamma gäller fotografering och tagande av fingeravtryck. Vidare får vissa hemliga tvångsmedel användas efter tillstånd av rätten. Det gäller hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och kvarhållande av försändelser hos beforderingsföretag.

Tvångsmedlen ger viktig information vid kontrollen av det begränsade antal utlänningar som har utvisats med stöd av lagen men där utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas. Säkerhetspolisens övervakning av dem underlättas avsevärt av möjligheten att få använda hemliga tvångsmedel. Om förutsättningarna för det är uppfyllda får överskottsinformation från sådana tvångsmedel användas bl.a. för att förhindra förestående brott. Det är viktigt framför allt för att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga och förhindra terroristbrott på ett effektivt sätt. Den nya lagen bör därför ge samma möjlighet att använda tvångsmedel som i dag.

Bör anmälningsskyldigheten skärpas?

I avsnitt 9.2.1 har utredningen föreslagit att reglerna om uppsikt ska skärpas på det sättet att en utlänning ska kunna förbjudas att lämna ett visst område, vistelseområdet. Enligt utredningens mening ter sig en motsvarande skärpning motiverad i de fall där utlänningen åläggs anmälningsskyldighet. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 10.5.8.

Bör det införas nya tvångsmedel?

Det enda tvångsmedel som har tillkommit under åren är hemlig teleövervakning (numera benämnt hemlig övervakning av elektronisk kommunikation), som lades till när lagen om särskild utlänningskontroll infördes. Tillägget gjordes med motiveringen att det var fråga om ett mindre ingripande tvångsmedel än hemlig teleavlyssning (prop. 1990/91:118 s. 50 och 89). Genom att lagen om särskild utlänningskontroll hänvisar direkt till tvångsmedlen i 27 kap. rättegångsbalken har de utvidgningar av tillämpningsområdena för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som successivt har genomförts under senare år blivit direkt tillämpliga.

Nyligen har riksdagen beslutat att det nya tvångsmedlet hemlig dataavläsning, som regleras i en särskild tidsbegränsad lag, ska få användas även vid särskild utlänningskontroll (Hemlig dataavläsning, prop. 2019/20:64, s. 130 f.).

När hemlig kameraövervakning infördes som tvångsmedel konstaterades att någon motsvarande reglering inte var aktuell i lagen om särskild utlänningskontroll (Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning, SOU 1995:66, s. 86 och Hemlig kameraövervakning, prop. 1995/96:85, s. 23). Då regleringen permanentades övervägdes inga sakliga ändringar av den (Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, prop. 2007/08:163, s. 76).

Det kan enligt utredningens mening finnas skäl att under vissa förutsättningar tillåta användning av hemlig kameraövervakning. Tvångsmedlet innebär att fjärrstyrda kameror används för att övervaka en viss plats antingen därför att den misstänkte kan antas komma att befinna sig där eller för att det är fråga om en brottsplats och

gärningsmannen är okänd. Tvångsmedlet infördes några år efter det att lagen om särskild utlänningskontroll tillkom.

När hemlig kameraövervakning används mot någon som är skälig misstänkt kan det framför allt bidra till att identifiera den misstänktes kontakter. Säkerhetspolisens arbetsmetod består till stor del av kartläggning av organisationer, grupper och individer som utgör särskilda hot mot de samhällsintressen som myndigheten har att skydda. Den kartläggningen kan bl.a. bestå i fysisk spaning och fotografering med handhållna kameror. Sådan övervakning löper en betydligt större risk att avslöjas av den övervakade och kan därför inte alltid användas. Hemlig kameraövervakning får användas enligt både rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Hemlig kameraövervakning kan ge viktiga bidrag till kontrollen av de utlänningar som utvisas enligt den nya lagen eller som har utvisats med stöd av motsvarande äldre bestämmelser. Sådan övervakning kan t.ex. underlätta Säkerhetspolisens kartläggning av en presumtiv terrorists kontakter med andra personer som skulle kunna spela en roll i planeringen av eller förberedelserna för den befarade brottsligheten. Hemlig kameraövervakning kan också vara av betydelse för att kartlägga vilka kontakter en utlänning som av annat skäl kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet har. Det anses vara ett av de mer integritetskränkande hemliga tvångsmedlen. Behovet av att förebygga terroristattentat och utvecklingen när det gäller internationell terrorism motiverar dock enligt utredningens mening att hemlig kameraövervakning bör få användas enligt den nya lagen. Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.11 till hur regleringen bör utformas.

En annan fråga som har väckts under utredningens gång är om Säkerhetspolisen bör ha möjlighet att ta egendom i beslag som ett led i kontrollen av utlänningar som utvisats på grund av att de kan utgöra allvarliga säkerhetshot. Utredningen anser, av skäl som utvecklas i avsnitt 10.5.15, att någon sådan möjlighet inte bör införas. I stället föreslås att Säkerhetspolisen i vissa fall ska få undersöka en elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas hos utlänningen och kopiera innehållet i den. Den frågan kommer att behandlas närmare i avsnitt 10.5.15.

Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.13 till frågan om hemlig dataavläsning.

Hemlig rumsavlyssning bör inte få användas

När hemlig rumsavlyssning infördes som tvångsmedel uttalade regeringen att den inte var beredd att införa det tvångsmedlet i lagen om särskild utlänningskontroll, eftersom den ville avvakta det lagstiftningsarbete som ledde fram till lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (Hemlig rumsavlyssning, prop. 2005/06:178, s. 94 f.). I propositionen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott berördes dock inte frågan om Säkerhetspolisen skulle få använda hemlig rumsavlyssning preventivt. När regleringen om hemlig rumsavlyssning så småningom permanentades diskuterades inte tvångsmedelsregleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredningen anser att det inte har framkommit något som skulle kunna tala för att hemlig rumsavlyssning bör ingå bland de tvångsmedel som får användas för kontroll enligt lagen. Regeringen har ganska nyligen funnit att det tvångsmedlet inte bör få användas för preventiva syften. Att ett så integritetskränkande tvångsmedel skulle få användas i förebyggande syfte mot någon som inte har en tydlig koppling till brottslig verksamhet framstår därmed enligt utredningens mening som uteslutet.

Särskilt om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning

För att få använda tvångsmedlen husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid kontroll av utlänningar ställdes det ursprungligen inget annat krav än att lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund var tillämplig (prop. 1973:37 s. 90) och att det fanns synnerliga skäl för åtgärden. Med synnerliga skäl avsågs i den lagen att det kunde anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisationen eller gruppen skulle utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattade bruk av våld, hot eller tvång och att andra spaningsmedel inte kunde antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara (prop. 1973:37 s. 113).

När bestämmelsen om nu aktuella tvångsmedel senare fördes över till nya författningar tillkom det generella kravet att det kunde befaras att utläningen skulle komma att begå eller medverka till terroristattentat. Särskilt i fall där ett terroristattentat kan vara nära

förestående bör tvångsmedlen i fråga kunna bidra till att antingen bekräfta utlänningsens inblandning eller avföra honom eller henne från misstankar om det.

Det kan diskuteras vilket praktiskt behov Säkerhetspolisen har av att kunna använda husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning för att kunna kontrollera en utlänning som har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Åtgärderna kan inte vidtas i hemlighet och har därmed ett begränsat värde som kontrollåtgärder. Någon motsvarighet till de nu aktuella tvångsmedlen finns inte i de lagar som reglerar tvångsmedel i underrättelseverksamhet. Även om tvångsmedlen i fråga inte förefaller ha använts i någon egentlig utsträckning finns det enligt utredningens mening inte skäl att avstå från att ha bestämmelser om dem i den nya lagen. Husrannsakan och kroppsvisitation skulle t.ex. i ett enskilt fall kunna ha ett värde för att söka efter sådant som kan bidra till att klarlägga om utlänningsen kan sättas i samband med eventuella planer på ett terroristattentat.

Det är däremot betydligt svårare att se behovet av att kunna genomföra kroppsbesiktning på en utlänning i kontrollsyfte. Kroppsbesiktning syftar till att undersöka en persons kropp eller att ta prov från kroppen. Det är ett tvångsmedel som uppfattas som mycket integritetskränkande. Det är oklart vilket syfte en kroppsbesiktning skulle kunna fylla för kontrollen av en utlänning. En undersökning av om en person bär på sig explosiva föremål kan göras inom ramen för kroppsvisitation, som är ett betydligt mindre ingripande tvångsmedel. Vid kroppsvisitation kan nämligen den undersökte tvingas att ta av sig alla sina kläder. Provtagning, t.ex. salivprov, som tas i syfte att få en säker identifiering i form av en dna-profil är i dag inte tillåten utanför förundersökning. Det är också noga reglerat i vilken utsträckning som dna-profiler från personer som inte är misstänkta för brott får behandlas. Sådana dna-profiler får t.ex. aldrig registreras eller jämföras med dna-profiler i Polismyndighetens register. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det i den nya lagen bör finnas en möjlighet att kroppsbesiktiga en utlänning. Utredningen föreslår dock ingen ändring. Det beror framför allt på att frågan om åldersbestämning kan vara av intresse även när det gäller utlänningsar som omfattas av den nya lagen (jfr 28 kap. 12 § första stycket 3 rättegångsbalken).

Tvångsmedel för att underlätta verkställighet?

Något som skulle kunna övervägas är om nyss nämnda tvångsmedel bör få användas i syfte att underlätta verkställigheten av utvisningsbeslut avseende sådana utläningar som anses utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot det svenska samhället. Ur medborgarnas perspektiv är det särskilt viktigt att utvisningsbeslut som rör sådana utläningar kan genomföras så snabbt och effektivt som möjligt. Det kan exempelvis övervägas om framför allt husrannsakan och kroppsvisitation bör få användas för att söka efter identitetsuppgifter och andra handlingar som har betydelse för verkställigheten.

Enligt 9 kap. 13 § utlänningslagen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen när en utläning har tagits i förvar – om det är lämpligt – vidta sådana åtgärder som behövs för att utläningen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningsens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas. Den paragrafen gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll även vid handläggning enligt den lagen. Regleringen medför dock inte att nu aktuella tvångsmedel får användas.

Utredningen återkommer därför till frågan om användning av tvångsmedel för att underlätta verkställigheten av utvisningsbeslut i avsnitt 10.5.18.

10.5.5 Tydligare förutsättningar för att använda tvångsmedel

Utredningens förslag: För att få använda tvångsmedel enligt den nya lagen ska det krävas att tvångsmedel är av betydelse för att klarlägga om

1. utlänningen tillhör, verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott som avses i den föreslagna lagen (2021:000) om terroristbrott,
2. det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som anges i 1, eller
3. det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Det som sägs i rättegångsbalken om den som är skäligen misstänkt ska i stället gälla utlänningen.

Skälen för utredningens förslag

Vilka grundläggande förutsättningar bör gälla?

Utgångspunkten är att tvångsmedel på samma sätt som i dag ska få användas på grund av det särskilda behovet av att kunna kontrollera sådana utlänningar som har utvisats enligt den nya lagen. Det ska gälla oavsett på vilken grund som utlänningen har utvisats (se avsnitt 10.5.3). Användningen av tvångsmedel ska däremot inte vara en omedelbar följd av att den nya lagen är – eller beträffande den som utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen skulle kunna vara – tillämplig på utlänningen i fråga. Det innebär att användningen måste bygga på att det ställs upp ett särskilt krav. I dag krävs det att tvångsmedel är av betydelse för att utreda (tidigare utröna) om utlänningen eller en grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott. Det rekvisitet motsvarar i princip den ena av de två grunder som gör att utlänningen kan utvisas. Det är alltså beträffande den

som misstänks ha kopplingar till terrorism i princip samma förhållanden som ska prövas inför beslut om att använda tvångsmedel.

Rekvisitet i 19 § lagen om särskild utlänningskontroll ändrades inte när det s.k. organisationskravet slopades vid lagens tillkomst. Det är samma rekvisit som gör det möjligt att använda preventiva tvångsmedel, eftersom den lagen delvis hade lagen om särskild utlänningskontroll som förebild. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att föra över det nuvarande rekvisitet oförändrat till den nya lagen. Ett skäl till det är att preventiva tvångsmedel är avsedda att användas när det finns en mer konkret risk för viss typ av brottslighet. Om samma rekvisit skulle användas i den nya lagen kan det leda till att tvångsmedel inte kommer att utnyttjas i den omfattning som borde vara fallet, trots att den nya lagen får ett bredare tillämpningsområde. Ett annat skäl är att kontrollen av nu aktuella utläningar har ett tydligt förebyggande syfte. Förutsättningarna för att få använda tvångsmedel behöver anpassas till det. Dessutom måste hänsyn tas till det utvidgade tillämpningsområdet. Det sagda talar för att kravet för att få använda tvångsmedel bör utformas på ett annorlunda sätt i den nya lagen.

Användningen av tvångsmedel bör bygga på en riskbedömning

För att tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen ska få avsedd funktion, bör tvångsmedel få användas även om de förutsättningar som krävs för att få använda preventiva tvångsmedel inte är uppfyllda. Med andra ord bör det inte krävas en lika tydlig knytning till befarad brottslighet av visst slag. Utgångspunkten bör vara att om misstankarna om utlännings medverkan i viss brottslighet konkretiseras ska övervakningen enligt den nya lagen kunna ersättas av tvångsmedelsanvändning enligt annan lagstiftning. Kravet för att få använda tvångsmedel enligt den nya lagen bör därför på ett tydligare sätt än i dag ta sikte på att Säkerhetspolisen ska kunna klarlägga om de ibland ganska vaga eller motsägelsefulla misstankar som finns angående utlännings förehavanden och kontakter har fog för sig. Sådana misstankar kan t.ex. till viss del bygga på uppgifter som härrör från andra stater eller från källor som Säkerhetspolisen använder. Uppgifter av det slaget behöver som regel konfirmeras eller konstateras vara grundlösa. Det kan ibland förutsätta att utläningen kon-

trolleras under en längre tid, för att Säkerhetspolisen ska kunna komma fram till en säker slutsats.

Fortsatt användning av tvångsmedel förutsätter redan i dag att det finns risk att utlänningen begår eller medverkar till vissa typer av brott. Även i andra sammanhang används ofta fare- eller riskrekvisit vid framåtblickande bedömningar. Som exempel kan nämnas att kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilket förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 § andra stycket lagen [1988:688] om kontaktförbud). För att någon ska häktas krävs det enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken bl.a. att det finns risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet eller att han eller hon avviker eller undanröjer bevis.

Även rekvisitet påtaglig risk används i vissa fall. Ett exempel är 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Preventiva tvångsmedel får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk att en person kommer att utöva viss i lagen angiven brottslig verksamhet. Sådana tvångsmedel får även användas när det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp som en person tillhör eller verkar för kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att personen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Ett annat exempel är att vård enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga bl.a. får beslutas om det på grund av något förhållande i hemmet finns en påtaglig risk att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Redan i dag baseras normalt de brottsbekämpande myndigheternas överväganden om de bör begära rättens tillstånd till att använda tvångsmedel på en riskanalys utifrån konkreta riskindikatorer. Omständigheter som bedöms vara relevanta är bl.a. sådana som hänförelse till den aktuella personen och den miljö som personen befinner sig i och på hans eller hennes vilja och förmåga att begå brott. Mot den bakgrunden är det naturligt att i den nya lagen, på samma sätt som i dag, utgå från att det ska finnas viss typ av risk hänförelse till den fara som utlänningen bedöms utgöra för det svenska samhället.

Frågan är då på vilken nivå risken bör ligga. Utredningen anser att det, på samma sätt som i dag, bör vara tillräckligt att det finns en risk för att utlänningen begår eller medverkar i terrorismrelaterade

brott eller brott mot Sveriges säkerhet. Risken behöver således inte vara påtaglig. Att det ställs högre krav på risken när det gäller användning av preventiva tvångsmedel är naturligt. Den lagstiftningen förutsätter nämligen att det finns en mer konkretiserad risk för brottslighet av visst slag.

Vad risken bör avse

Det nya rekvisitet bör knytas till att användningen av tvångsmedel är av betydelse för att klarlägga om någon av de följande situationerna är för handen.

Den första är att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder någon form av brott som har anknytning till terrorism. Sådan tillhörighet skapar givetvis en risk för att utlänningen dras in i den planerade brottsligheten.

Som tidigare nämnts föreslår Terroristbrottsutredningen att bestämmelserna om brott mot lagen om straff för terroristbrott, brott mot finansieringslagen och brott mot rekryteringslagen ska samlas i en ny lag, terroristbrottslagen. Tillämpningsområdet för den lagen, som även omfattar samröre med terroristorganisation, blir därmed betydligt vidare än tillämpningsområdet för lagen om straff för terroristbrott.

Utredningens utgångspunkt är att den nya lagen ska tillämpas på alla de typer av brott som Terroristbrottsutredningen tar upp i sitt förslag till ny terroristbrottslag (se avsnitt 6.2.7). De benämns här för enkelhetens skull terrorismrelaterade brott. Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar utgår således från att Terroristbrottsutredningens förslag genomförs. Skulle så inte bli fallet behöver den nya lagen innehålla hänvisningar till såväl brott enligt lagen om straff för terroristbrott som brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Det förhållandet att terrorismrelaterade brott regleras i flera olika lagar måste då även återspeglas i förutsättningarna för att få använda tvångsmedel.

Det kan ibland finnas omständigheter som tydligt talar för att det finns en risk för att ett terrorismrelaterat brott kan komma att begås, men att det inte går att konkretisera när eller hur risken kan komma att förverkligas eller vilken anknytning utlänningen kan ha till det

planerade brottet. Det bör enligt utredningens mening ställas krav på viss konkretion beträffande de omständigheter som Säkerhetspolisen anser talar för att det finns en risk för framtida brottslighet. Det bör dock inte krävas att Säkerhetspolisen närmare kan precisera vilken typ av brott det kan vara fråga om eller hur det kan komma att gestalta sig. Det som ska bedömas är endast risken för att utlänningen i framtiden kan komma att medverka i eller främja viss typ av brottslighet eller engagera sig i en grupp eller organisation som ägnar sig åt sådan brottslighet. Utlänningens anknytning till gruppen eller organisationen och dess tidigare agerande är omständigheter som typiskt sett är av vikt. I den mån det finns dokumentation som kan belysa risken bör rätten få ta del av den. Rätten bör i vart fall upplysas om vad Säkerhetspolisen grundar sin bedömning på och hur den värderar sina underrättelseuppgifter och information från uppgiftslämnare och andra källor (jfr NJA 2009 s. 917).

Riskbedömningen får däremot inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter. Det kan vara fråga om t.ex. uttalanden eller hotelser eller annat faktiskt agerande som talar för att utlänningen har vilja och förmåga att engagera sig i framtida brottslighet av visst slag (jfr prop. 2005/06:177 s. 83).

Frågan är då vilka utlänningar som kan antas tillhöra eller verka för organisationer eller grupper som planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott. Det kan för det första vara utlänningar som misstänks för eller har lagförts för terrorismrelaterade brott begångna i Sverige eller utomlands. Det kan även vara fråga om utlänningar som har stridit för Daeshs s.k. kalifat eller som på annat sätt på plats utomlands har deltagit i, gett stöd åt eller sympatiserat med Daesh eller någon annan terroristorganisations verksamhet. Det kan också vara fråga om utlänningar som i olika sammanhang har propagerat för en viss terroristorganisation eller som har försökt intressera andra för dess ideologi eller verksamhet. Intresset för att stödja terroristorganisationer kan även ha tagit sig andra uttryck som inte är lika tydliga. I fråga om vissa utlänningar kan det, på grund av deras agerande, beteende eller uttalanden finnas skäl som talar för att det finns en risk för att de kan komma att begå eller medverka till terrorismrelaterade brott.

Den andra situation där tvångsmedel enligt utredningens mening bör få användas är om det finns en risk för att utlänningen engagerar

sig i en organisation eller grupp som kan komma att begå eller medverka till terrorismrelaterade brott. Det kan vara fråga om en utlänning som, på grund av omständigheter knutna till honom eller henne, eller den miljö som utlänningen befinner sig i, är i farozonen för att kunna komma att medverka till sådana brott. Det kan då saknas konkreta omständigheter som talar för att utlänningen är engagerad i en grupp eller organisation som ger uttryck för sin vilja att stödja eller utföra terrorismrelaterade brott i Sverige eller utomlands. Det kan emellertid av olika skäl finnas en tydlig risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp, exempelvis på grund av att han eller hon har sitt ursprung i eller har tillbringat tid i en stat där det förekommer sådana organisationer eller grupper och har visat intresse för dem. Ett annat skäl kan vara att utlänningen befinner sig eller har befunnit sig i en miljö där det typiskt sett kan finnas risk för radikaliserings. Ett exempel kan vara att utlänningen har umgåtts med eller avtjänat fängelsestraff tillsammans med någon som på goda grunder kan antas hysa extrema åsikter som kan leda till intresse för att begå eller främja terrorismrelaterade brott och att det kan antas ha påverkat utlänningen. Det är då av stor vikt att Säkerhetspolisen inom ramen för kontrollen kan verifiera eller avfärda misstankar om anknytning till en viss organisation eller grupp. Mot bakgrund av att radikaliserings i dag anses kunna ske betydligt snabbare än förut är det angeläget att Säkerhetspolisen tidigt kan fånga upp tecken på en sådan utveckling.

En tredje situation där tvångsmedel bör få användas är om det behövs för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott i Sverige eller utomlands. Säkerhetspolisen har i dag små möjligheter att, utan att använda hemliga tvångsmedel, avslöja ensamagerande personer som planerar sådana brott. Eftersom de kategorier av utlänningar som den nya lagen tar sikte på i sig anses medföra en förhöjd risk för att terrorismrelaterade brott begås bör även utlänningar som saknar kända kopplingar till organisationer eller grupper med terroristanknytning – och där det inte heller finns någon identifierad risk för att utlänningen engagerar sig i en sådan – kunna kontrolleras med hjälp av tvångsmedel. Risken för radikaliserings kan i sådana fall vara en viktig faktor.

Den fjärde situationen där tvångsmedel kan behöva användas är för att klarlägga risken för att utlänningen själv eller tillsammans

med andra medverkar i eller främjar andra allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Som framgått av avsnitt 10.5.3 föreslår utredningen att tvångsmedel ska få användas oavsett om utvisningsbeslutet grundas på risken för terrorismrelaterade brott eller att utlänningen på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det bör avspeglas även i den nu aktuella bestämmelsen. Brott mot Sveriges säkerhet kan emellertid vara av vitt skilda slag och vissa sådana brott har en förhållandevis låg straffskala. Enligt utredningens mening bör endast befarad risk för allvarliga brott mot Sveriges säkerhet få läggas till grund för tvångsmedelsanvändning. Det bör vara fråga om brott som har två års fängelse eller mer i straffskalan.

Det som sägs i rättegångsbalken om misstänkt ska avse utlänningen

Utgångspunkten är att den nya lagen i största möjliga utsträckning ska luta sig mot bestämmelserna om tvångsmedel i rättegångsbalken, om det inte krävs någon särreglering. Det bör därför tydligt framgå att det som sägs i balken om den som är skäligen misstänkt i stället ska gälla utlänningen. Det innebär att bestämmelser om att tvångsmedel under vissa förutsättningar får användas mot någon som inte är misstänkt för brott inte blir tillämpliga. Det gäller t.ex. bestämmelserna om husrannsakan hos någon annan än misstänkt eller om kroppsvisitation av någon annan än den misstänkte.

Särskilt om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning

När det gäller de tvångsmedel som får användas enligt lagen om särskild utlänningskontroll skiljer sig husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning på olika sätt från de hemliga tvångsmedlen. Beslut om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning fattas inte av domstol. Den som ett sådant tvångsmedel riktar sig mot får normalt kännedom om åtgärden i samband med att den genomförs. Det är en självklarhet när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning, men även husrannsakan genomförs normalt i den berördas närvaro. Om den som åtgärden riktar sig mot inte är närvarande när husrannsakan genomförs ska, som framgår av hänvisningen till 28 kap. rättegångsbalken, han eller hon underrättas om åtgärden i efterhand (se 28 kap. 7 §). Det behöver dock inte göras

om det är till men för utredningen. Då får underrättelsen skjutas upp till dess att den inte längre skulle skada utredningen. Den bestämmelsen bör i detta sammanhang tolkas så att om det inte kan antas vara till men för Säkerhetspolisens kontroll av utlänningar eller verksamheten inom kontraterrorism och kontrapionage ska utlänningen underrättas. I annat fall får underrättelsen tills vidare skjutas upp.

Samma grundläggande förutsättningar bör enligt utredningens mening gälla för att få använda husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning som för de hemliga tvångsmedlen. De nu aktuella tvångsmedlen anses inte vara lika ingripande för den enskilde som hemliga tvångsmedel. Det bör dock påpekas att regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll inte ger någon möjlighet att hänksjuta svårbedömda frågor om t.ex. husrannsakan till beslut av åklagare eller rätten. Någon sådan möjlighet föreslås inte heller nu.

En särskild fråga är vad hänvisningen i 19 § lagen om särskild utlänningskontroll till tillämpliga bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken innebär. Enligt förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen avsåg hänvisningen till 28 kap. rättegångsbalken bestämmelserna i 5–7, 9 och 13 §§ (prop. 1973:37 s. 112). De paragraferna reglerar bl.a. vem som får besluta om tvångsmedlen, hur de ska verkställas och att protokoll ska föras över åtgärderna. Enligt utredningens mening bör hänvisningen tolkas så att bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken ska tillämpas om det inte finns särreglering i den nya lagen. Det måste dock alltid beaktas att regleringen i den lagen tar sikte på utlänningar och inte på personer som förekommer i en förundersökning.

10.5.6 Innehållet i besluten

Utredningens förslag: Generella beslut om att tvångsmedel får användas ska inte omfatta frågor om granskning, bevarande och förstöring av material från tvångsmedlen eller användning av överskottsinformation.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 11, 11 a och 14 §§ lagen om särskild utlänningskontroll får under vissa förutsättningar Migrationsverket, regeringen respektive allmän domstol förordna att 19–22 §§ ska tillämpas på en utlänning. Enligt 18 § tillämpas bestämmel-

serna i dessa paragrafer i den utsträckning beslut har meddelats enligt lagen. I 19–22 §§ regleras emellertid inte bara frågor om användning av vissa tvångsmedel utan även frågor om hur myndigheterna ska granska, bevara och förstöra material från tvångsmedlen och hur överskottsinformation får användas. Det är visserligen frågor som behöver regleras i den nya lagen, men det känns främmande att t.ex. allmän domstol ska besluta om att bestämmelser av det slaget ska ”tillämpas på utläningen”. Generella beslut om att tvångsmedelsregleringen ska tillämpas på utläningen bör enligt utredningens mening endast avse frågan om de i lagen utpekade tvångsmedlen får användas för att kontrollera honom eller henne. Utredningen återkommer i kapitel 11 till frågor som rör granskning, bevarande och förstöring av material från tvångsmedelsanvändning enligt lagen och användning av överskottsinformation.

10.5.7 Säkerhetspolisens och Polismyndighetens roll

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen ska, om inte annat anges, ansvara för all tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Säkerhetspolisen ansvarar för både terrorismbekämpningen och bekämpningen av brott mot Sveriges säkerhet. Myndighetens främsta uppgift är att förebygga och förhindra sådana brott. Myndigheten pekas i de flesta avseenden ut som ansvarig polismyndighet enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Säkerhetspolisen har också en särskild roll i sådana utlänningsärenden som visserligen har säkerhetsaspekter men som inte är av den kvalificerade art att de handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Polismyndigheten handlägger övriga utlänningsärenden som kräver polisiär medverkan. Det innebär att Polismyndigheten handlägger det stora flertalet utlänningsärenden. Polismyndigheten har således en annan roll när det gäller utlänningsärenden än Säkerhetspolisen.

I vissa bestämmelser som rör tvångsmedel i lagen om särskild utlänningskontroll framgår det att endast Säkerhetspolisen är behörig

att ta initiativ till användning av tvångsmedel, medan det i andra bestämmelser anges att både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten får göra det. Exempel på det förstnämnda är 11 § andra stycket, 11 a § första stycket och 14 § andra stycket. Exempel på det sistnämnda är 19 § andra stycket och 20 § andra stycket. Den nuvarande regleringen skapar genom det en otydlig bild av vilken roll respektive myndighet har.

Enligt vad som har upplysts under utredningsarbetet är det i allt väsentligt Säkerhetspolisen som tillämpar tvångsmedelsbestämmelserna i lagen, med undantag för bestämmelserna om anmälningsplikt. De situationer där Polismyndigheten i dag tillämpar lagen om särskild utlänningskontroll – förutom om myndigheten verkställer ett utvisningsbeslut enligt lagen – är framför allt om utlänningen med stöd av 11, 11 a eller 14 § åläggs anmälningsplikt. De utlänningsar som har fått anmälningsplikt enligt lagen ska nämligen anmäla sig hos Polismyndigheten. Att den lösningen har valts beror på att Polismyndigheten – i motsats till Säkerhetspolisen – har verksamhet i hela landet och har praktiska och personalmässiga förutsättningar för att kunna hantera anmälningsplikt. Att utlänningen ska anmäla sig hos Polismyndigheten har således betydande fördelar för honom eller henne.

Tvångsmedel under handläggningen

När det gäller anmälningsplikt bör Polismyndigheten även fortsättningsvis handha verkställigheten. Det bör framgå av den nya lagen. Utredningen behandlar frågor om anmälningsplikt i avsnitt 10.5.8. I övrigt bör Säkerhetspolisen i princip handha alla tvångsmedelsfrågor under den tid som utvisningsfrågan handläggs, fram till dess att utvisningsbeslutet verkställs. Därmed finns det inget skäl att i den nya lagen ge Polismyndigheten möjlighet att ta initiativ till att använda tvångsmedel innan verkställighet aktualiseras. Det bör därför framgå att det endast är Säkerhetspolisen som får ansöka om rättens tillstånd att använda hemliga tvångsmedel. Likaså bör enbart Säkerhetspolisen få besluta om och genomföra husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning före verkställigheten. Att Polismyndigheten på samma sätt som i dag i vissa fall ska kunna omhänderta utlänningsens pass och andra identitetshandlingar behandlas i avsnitt 10.5.18.

Utredningen diskuterar i det följande behovet av närmare kontakter mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten dels vid anmälningsskyldighet (avsnitt 10.5.8), dels beträffande fingeravtryck och fotografier av utlänningarna (avsnitt 10.5.16).

Tvångsmedel i samband med verkställighet

Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.18 till frågan om det bör införas en möjlighet att använda tvångsmedel i större utsträckning än i dag inför och i samband med verkställighet av utvisningsbeslut enligt den nya lagen och vem som i så fall bör få göra det.

10.5.8 Anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: Om ett beslut om utvisning inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, får den myndighet som beslutar om utvisning besluta att utlänningen på vissa tider ska anmäla sig hos Polismyndigheten. Omfattningen av skyldigheten och den ort på vilken den ska fullgöras ska anges i beslutet. Den beslutande myndigheten får emellertid uppdra åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren.

Beslut om anmälningsskyldighet ska delges utlänningen.

Den modernare benämningen anmälningsskyldighet ska användas.

I ett beslut om anmälningsskyldighet får utlänningen förbjudas att lämna ett visst område (vistelseområdet).

Säkerhetspolisen får ansöka om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att lokalisera utlänningar som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Skälen för utredningens förslag

Regler om anmälningsskyldighet behövs även i fortsättningen

Ett viktigt instrument för att kontrollera en utlänning på vilken lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig är att förelägga honom eller henne det som i dag benämns anmälningsskyldighet. Det finns enligt utredningens mening inget behov av att ändra den nuvarande möjligheten att besluta om anmälningsskyldighet. Regleringen lever upp till kraven på tydlighet och precisering i regeringsformen och Europakonventionen.

Det som kan ifrågasättas är om regleringen står i strid med artikel 2 punkten 1 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Den behandlar rätten att röra sig fritt inom en stats territorium. I dag gäller ett beslut om anmälningsskyldighet längst tre år (om inte annat bestäms). Inom den tidsramen finns det inga andra begränsningar. Det kan dock noteras att det inte finns någon bortre gräns för hur länge motsvarande tvångsmedel i rättegångsbalken får användas. Vidare har såväl Högsta domstolen (NJA 2008 s. 868) som Europadomstolen (Fedorov och Fedorova mot Ryssland) i brottmål godtagit anmälningsskyldighet som har varat betydligt längre än de tre år som föreskrivs i lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen gör därför bedömningen att den nuvarande treårsregeln är godtagbar.

Att den nuvarande regleringen inte behöver ändras materiellt innebär emellertid inte att det saknas utrymme för förbättringar. I avsnitt 5.2.9 har utredningen föreslagit att det införs ett uttryckligt krav på att tvångsmedel endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse.

Det finns också skäl att jämföra med bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 25 kap. rättegångsbalken. Där föreskrivs bl.a. att beslut om anmälningsskyldighet ska delges. Delgivningskravet innebär att den som åläggs anmälningsskyldighet antingen får ett skriftligt beslut eller en skriftlig bekräftelse på innehållet i ett beslut som har avkunnats av rätten. Den skriftliga formen undanröjer risken för missförstånd om vad anmälningsskyldigheten innebär och hur den ska fullgöras. Det är särskilt viktigt i nu aktuella fall, eftersom underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet är straffbar enligt 23 § första stycket 3 lagen om särskild utlänningskontroll och föreslås

vara det även i fortsättningen (se avsnitt 14.1). Straffansvar ställer höga krav på att utlänningen får korrekt information om innebörden av skyldigheten. En bestämmelse om att utlänningen ska delges beslut om anmälningsskyldighet bör därför av rättssäkerhetsskäl införas i den nya lagen. Delgivningslagen bör tillämpas.

För tvångsmedlet bör dessutom den modernare benämningen anmälningsskyldighet användas, i linje med terminologin om uppsikt i utlänningslagen.

Bör anmälningsskyldigheten skärpas?

Redan i dag finns det möjlighet att avsevärt begränsa utlänningens möjlighet att röra sig fritt i landet, genom att föreskriva att han eller hon ofta måste anmäla sig hos Polismyndigheten på en viss ort. Anmälningsskyldigheten kan utformas så att den gäller alltifrån enstaka dagar i veckan till varje dag. I och för sig finns det inte något som hindrar att anmälningsskyldigheten i ett enskilt fall kan vara ännu mer begränsande, t.ex. genom krav på att utlänningen ska anmäla sig både morgon och kväll. Ju oftare anmälningsskyldigheten ska fullgöras, desto bättre kontroll över utlänningen har polisen. Genom en tät kontroll kan utlänningen bl.a. hindras från att delta i möten med personer på orter i andra delar av landet. För att hindra att miljöer med personer med vissa typer av extrema åsikter slår sig samman och växer sig starkare, kan det vara viktigt att begränsa möjligheten för dem att träffas personligen.

Frågan är därför om det bör finnas ytterligare sätt att begränsa utlänningens möjligheter att röra sig fritt i landet. Ett sätt kan vara att, på samma sätt som utredningen har föreslagit ska gälla för uppsikt (se avsnitt 9.2.1), förena anmälningsskyldigheten med en möjlighet att förbjuda utlänningen att lämna ett visst område (vistelseorten). Utredningen anser att det kan vara en rimlig lösning. Det bör ses en möjlighet att stärka kontrollen över vissa av de utlänningar som har utvisats, men det bör inte vara en obligatorisk följd av ett beslut om anmälningsskyldighet.

Om ett förbud att lämna vistelseorten övervägs måste beslutsfattaren, som utvecklats närmare i avsnitt 9.2.1, ta hänsyn till utlänningens behov och på lämpligt sätt anpassa det område inom vilket han eller hon får vistas. Det krävs alltså en noggrann avvägning mel-

lan samhällets behov av skydd och utlännings naturliga önskemål att ha så stor frihet som möjligt. Ju längre tid som ett sådant förbud har varat desto starkare skäl finns det att medge utlännings rätt att röra sig fritt inom ett utvidgat område. Det förutsätter dock att utlännings har rättat sig efter förbudet och att det inte finns några andra skäl som talar emot det. Ett sådant skäl skulle t.ex. kunna vara att utlännings missköter anmälningsskyldigheten genom att anmäla sig för sent eller helt utebli från anmälningstillfällen.

Det kan även övervägas att låta Säkerhetspolisen besluta om andra föreskrifter för utlännings livsföring. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå det. Beslut av det slaget riskerar att drabba enskilda på ett oförutsägbart sätt, om det inte specificeras noga i lagtexten vad föreskrifterna får avse. Sådana föreskrifter kan också lätt komma i konflikt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter, t.ex. om utlännings förbjuds att besöka en lokal för religionsutövning. Det skulle inte heller vara försvarligt att ha en straffrättslig sanktion för den som inte följer sådana föreskrifter, vilket gör att regleringen riskerar att inte få avsedd effekt.

Delegation av detaljerna i anmälningsskyldigheten

När bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 11 § lagen om särskild utlänningskontroll ändrades i samband med polisens omorganisation föreskrevs att den som beslutar om anmälningsskyldighet ska ange omfattningen av den men får uppdra åt Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten att utforma de närmare villkoren. Av motiveringen till ändringen framgår att tanken var att den som beslutar om anmälningsskyldighet ska ange på vilken ort utlännings ska anmäla sig och hur ofta den skyldigheten ska fullgöras (prop. 2013/14:110 s. 432). Det förstnämnda kom dock inte till uttryck i lagtexten. När regleringen nu omarbetas bör det framgå av lagtexten att det i beslutet ska anges på vilken ort som anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Av de skäl som utredningen angett i avsnitt 10.5.7 bör det endast kunna delegeras till Säkerhetspolisen att utforma närmare villkor för anmälningsskyldigheten.

Det förhållandet att den beslutsfattande myndigheten kan överlämna till Säkerhetspolisen att fastställa de närmare detaljerna för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras, t.ex. vilka veckodagar och

vilken tid som utlännen ska anmäla sig, ger inte Säkerhetspolisen rätt att ändra de villkor som har fastställts i beslutet om anmälningsskyldighet, exempelvis hur ofta den ska fullgöras. Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.19 till frågor om ändring av anmälningsskyldigheten.

Bör det finnas möjlighet till omprövning av anmälningsskyldigheten?

En särskild fråga är om anmälningsskyldighet enligt den nya lagen bör kunna omprövas. Häktes- och restriktionsutredningen föreslog i SOU 2016:52, som bl.a. behandlar förslag till tvångsåtgärder som kan användas som alternativ till häktning, att anmälningsskyldighet enligt 25 kap. rättegångsbalken skulle omprövas regelbundet av rätten. Hade rätten meddelat eller fastställt ett beslut om anmälningsskyldighet skulle enligt förslaget rätten som huvudregel hålla en ny förhandling i frågan med en månads mellanrum. Om det var uppenbart att en förhandling skulle vara utan betydelse skulle rätten få bestämna längre mellanrum. Regeringen har i lagrådsremissen Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering förklarat att den inte avser att gå vidare med förslagen i dessa delar.

Syftet med den föreslagna omprövningen av anmälningsskyldighet enligt 25 kap. rättegångsbalken skulle vara att rätten, på samma sätt som vid häktning, skulle kunna kontrollera att brottsutredningen bedrivs med tillräcklig skyndsamhet. En motsvarande omprövning enligt den nya lagen skulle inte fylla någon praktisk funktion. Någon automatisk omprövning av anmälningsskyldigheten bör därför inte införas.

Däremot kan det finnas skäl att överväga om utlännen bör kunna begära att få anmälningsskyldigheten omprövad. Utlännen skulle t.ex. efter en tid kunna vilja ha en mindre omfattande anmälningsskyldighet eller få anmälningsskyldigheten upphävd. Det kan vara fallet oavsett om han eller hon har överklagat beslutet om anmälningsskyldighet. Lagen om särskild utlänningskontroll innehåller inte någon bestämmelse om omprövning av beslut om anmälningsskyldighet. Däremot anses, enligt uttalanden i förarbetena, den beslutande myndigheten enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kunna ompröva sitt beslut och göra de ändringar i det som anses vara befogade (prop. 1990/91:118 s. 84). I den nya förvaltnings-

lagen har möjligheten för förvaltningsmyndigheter att ändra tidigare beslut utvidgats. Mot den bakgrunden finns det enligt utredningens mening inte något skäl att införa en särskild regel om omprövning av anmälningsskyldighet.

I avsnitt 10.5.19 behandlar utredningen behovet av att förtydliga och ändra bestämmelserna om upphävande, ändring och tillfälliga lättnader i beslut om tvångsmedel enligt den nya lagen.

Fördjupad samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten

Enligt 2 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ska Polismyndigheten, om den finner anledning att anta att ett beslut om utvisning bör meddelas, anmäla det till Säkerhetspolisen. Några andra författningsbestämmelser om samarbetet mellan myndigheterna på detta område finns inte i dag.

Som nyss nämnts föreslår utredningen att Polismyndigheten även fortsättningsvis ska hantera sådan anmälningsskyldighet som en utlänning ska fullgöra enligt den nya lagen. Det kan inträffa att tillfälliga avsteg behöver göras i skyldigheten. Det kan bero på att utlänningen själv vill ha ändringar i skyldigheten, t.ex. att kunna anmäla sig på annan tid eller annan ort än vad som anges i beslutet. Det kan också bero på att Polismyndigheten vill få till stånd en annan ordning, exempelvis därför att myndigheten tillfälligt håller en viss lokal stängd eller därför att de överenskomna tiderna fungerar mindre väl. I dag finns det ingen bestämmelse som reglerar samarbetet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i sådana frågor.

Underlåtenhet att anmäla sig är som nyss nämnts straffbelagd. Det är därför viktigt att beslut om anmälningsskyldighet är tydliga i fråga om utlännings skyldigheter. Av den nya lagen bör det därför framgå i vilken utsträckning sådana beslut får ändras och vem som får besluta om ändringar i anmälningsskyldighet. Utredningen behandlar den frågan i avsnitt 10.5.19. Det är vidare viktigt att eventuella ändringar i anmälningsskyldigheten delges utlänningen på samma sätt som det ursprungliga beslutet. Vem som har beslutat om ändringarna och när det har gjorts bör givetvis dokumenteras.

Utgångspunkten bör enligt utredningens mening vara att endast Säkerhetspolisen får ändra hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. När en sådan fråga uppkommer bör därför Polismyndigheten

vara skyldig att så snart som möjligt kontakta Säkerhetspolisen för att höra om myndigheten är beredd att besluta om tillfälliga eller mer permanenta ändringar. Det bör regleras i en förordningsbestämmelse. Vidare bör Polismyndigheten vara skyldig att omedelbart kontakta Säkerhetspolisen om anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts. Skyldigheten bör komma till uttryck genom en bestämmelse i förordning.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att lokalisera utlänningar som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör få användas för att lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Med hänsyn till att det är fråga om utlänningar som utgör en allvarlig säkerhetsrisk är det viktigt att Säkerhetspolisen så snabbt som möjligt kan lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Om utlänningen dessutom har förbjudits att lämna vistelseorten behöver Säkerhetspolisen kunna påvisa det. Som regleringen är utformad i dag anses hemlig övervakning av elektronisk kommunikation inte få användas enbart i syfte att eftersöka personer. Riksåklagaren har därför nyligen i en framställning till Justitiedepartementet föreslagit att det bör utredas om tvångsmedlet ska få användas för likartade ändamål.

Säkerhetspolisen bör enligt utredningens mening ges möjlighet att ansöka om tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i form av lokaliseringssuppgifter i syfte att kunna lokalisera utlänningen om han eller hon inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. I det innefattas att utlänningen utan tillstånd har lämnat det vistelseområde som anmälningsskyldigheten innebär. Säkerhetspolisen bör få använda både historiska uppgifter och lokalisering i realtid för det nu angivna ändamålet. Historiska uppgifter kan vara viktiga för att få fram var utlänningen brukar befinna sig och för att kartlägga hans eller hennes rörelsemönster.

10.5.9 Interimistiska beslut om anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får möjlighet att interimistiskt besluta om anmälningsskyldighet, när myndigheten upphäver ett beslut om förvar och det inte finns tid att avvakta den beslutande myndighetens ställningstagande i frågan. Beslutet ska gälla omedelbart. Säkerhetspolisen ska så snart som möjligt skriftligen anmäla ett sådant beslut till den beslutande myndigheten, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå. Om den beslutande myndigheten anser att det inte finns skäl för åtgärden ska den upphäva Säkerhetspolisens beslut.

Skälen för utredningens förslag

Interimistiska beslut om anmälningsskyldighet införs

Det ingår, som tidigare nämnts, i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag som skapar möjlighet för någon att i vissa fall fatta interimistiska beslut om anmälningsskyldighet. Bakgrunden är att Säkerhetspolisen i vissa situationer, på grund av hur reglerna om förvar är utformade, kan vara tvungen att häva beslut om förvar av en utlänning som utgör ett allvarligt säkerhetshot. Det kan t.ex. inträffa om Säkerhetspolisen upptäcker att det finns praktiska verkställighetshinder. I vissa fall finns det då inte längre grund för förvar. Säkerhetspolisen ska i en sådan situation underrätta den beslutande myndigheten, som enligt 10 § lagen om särskild utlänningskontroll ska besluta om inhibition eller bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd får den beslutande myndigheten även besluta om anmälningsskyldighet. Förvarsbeslutet måste emellertid omedelbart upphävas när hindret upptäcks, eftersom det då inte längre finns skäl för förvar. Det uppstår då en lucka mellan tidpunkten för när förvarsbeslutet upphävs och när beslutande myndighet, som kan vara regeringen, har möjlighet att pröva frågan om anmälningsskyldighet.

Kravet på att förvarsbeslut omedelbart ska upphävas när det inte längre finns skäl för åtgärden föreslås finnas kvar när förvarsbestämmelserna förs över till den nya lagen (se avsnitt 8.4.8). Det är olyckligt att det kan uppstå situationer där det inte finns någon laglig möjlighet att ålägga en utlänning som utgör ett allvarligt säkerhetshot

anmälningsskyldighet i direkt samband med att han eller hon frigges från förvar. Det är enligt utredningens mening inte försvarligt att det finns en sådan lucka i regleringen. Behovet av kontroll kan antas vara särskilt stort beträffande utläningar som en svensk myndighet varit i färd med att verkställa utvisning av därför att han eller hon bedömts vara en presumtiv terrorist och där omständigheterna har motiverat att utläningen tagits i förvar. Möjligheten att besluta interimistiskt om anmälningsskyldighet bör dock vara generell och således gälla alla som omfattas av lagens tillämpningsområde. Om det i det enskilda fallet är motiverat med ett interimistiskt beslut om anmälningsskyldighet får avgöras bl.a. med beaktande av proportionalitetsprincipen. Mot den nu angivna bakgrunden bör det införas en möjlighet att interimistiskt besluta om anmälningsskyldighet.

Vem bör fatta interimistiska beslut?

Frågan är då hur en reglering av interimistiska beslut bör utformas. Utredningsdirektiven nämner två alternativa lösningar. Den ena är att ansvarigt statsråd får fatta sådana beslut och den andra är att Säkerhetspolisen får göra det.

När det gäller alternativet att låta det statsråd som ansvarar för lagen om särskild utlänningskontroll besluta interimistiskt kan konstateras att ärendehandläggning under en lång rad av år successivt har flyttats över från statsråden och regeringen till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Frågan har behandlats bl.a. i prop. 1973:90 s. 184, prop. 1983/84:120 s. 11 f. och bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250, prop. 1989/90:100, bil. 2, s. 48 f., prop. 1990/91:100, bil. 2, s. 55 f., prop. 1995/96:31 s. 19, prop. 2006/07:1, utg. omr. 2, s. 40 och prop. 2012/13:151 s. 36 f. Se även Ds 2000:1 s. 43 f., och SOU 2013:4 s. 81 f. Bakgrunden är att om förvaltningsärenden av löpande art handläggs hos regeringen ger det ett minskat utrymme för statsråden och departementen att ägna tid och kraft åt reformarbete, övergripande planering och prioritering. Regeringens och statsrådets verksamhet är, generellt sett, inte heller anpassad till att förvaltningsbeslut ska kunna meddelas med så kort varsel som kan vara nödvändigt i nu aktuella fall. Även om det sannolikt inte kommer vara särskilt ofta som frågan om interimistiska beslut aktualise-

ras finns det således både principiella och praktiska skäl som talar mot att lägga beslutsfunktionen på ansvarigt statsråd.

Det andra alternativet är att låta Säkerhetspolisen fatta interimistiska beslut om anmälningsskyldighet i de fall där den beslutande myndighetens beslut i frågan inte kan avvaktas. Med den lösningen finns det ingen risk för att det uppstår oönskade luckor i kontrollen av utläningen. Från effektivitetssynpunkt är det således en lämplig lösning. Frågan är då om lösningen är godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt. Eftersom det är fråga om en åtgärd som utläningen omgående får kännedom om och övervakningen verkställs öppet, ser utredningen inga principiella hinder mot att Säkerhetspolisen får uppgiften. Det bör dock säkerställas att beslut i sådana frågor enbart fattas av befattningshavare på hög nivå i myndigheten. Beslut bör fattas av säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen eller den operative chefen och eventuellt någon ytterligare särskilt kvalificerad befattningshavare som t.ex. chefsjuristen. Beslutsfunktionen kan regleras i en förordningsbestämmelse.

Säkerhetspolisens interimistiska beslut bör endast avse anmälningsskyldighet. I avsnitt 10.5.8 har utredningen föreslagit att beslut om anmälningsskyldighet även får förenas med förbud för utläningen att lämna ett visst område. Det är emellertid inte en fråga som brådskar på samma sätt och som kräver närmare överväganden. De interimistiska besluten bör därför inte kunna omfatta sådana förbud.

För att nå avsedd effekt med den nya regleringen bör det föreskrivas att interimistiska beslut ska gälla omedelbart. Det bör ställas samma krav på innehållet i ett interimistiskt beslut om anmälningsskyldighet som på ett motsvarande beslut som fattas av en behörig myndighet. Eftersom beslut om anmälningsskyldighet ska delges innebär det att Säkerhetspolisens beslut ska vara skriftligt.

Prövning av interimistiska beslut

Det är viktigt att ett interimistiskt beslut gäller kortast möjliga tid. Den beslutande myndigheten bör upphäva beslutet om den anser att skälen för beslutet inte är tillräckliga. Beslutande myndighet är i dessa fall Migrationsverket eller, om verkets beslut har överklagats, regeringen. Säkerhetspolisens beslut bör så snart som möjligt skriftligen anmälas till den beslutande myndigheten. Det innebär att be-

slutet om möjligt bör anmälas samma dag som det meddelas eller senast påföljande arbetsdag. För att den beslutande myndigheten ska få ett fullgott underlag för sin prövning bör Säkerhetspolisens beslut vara motiverade. Om Säkerhetspolisen anser att utlänningsen även bör förbjudas att lämna ett visst område, kan myndigheten ansöka om det samtidigt.

Den beslutande myndigheten bör vara skyldig att snarast efter det att frågan har väckts pröva om åtgärden ska bestå. Hur snabbt ett sådant beslut kan meddelas beror givetvis på vilken myndighet som är beslutande. I de fall där det är regeringen får längre tid accepteras än om frågan ska prövas av Migrationsverket.

Om det inte finns skäl för anmälningsskyldigheten ska den beslutande myndigheten upphäva Säkerhetspolisens beslut. I annat fall ska beslutet fastställas. I samband med det kan den beslutande myndigheten vid behov ändra beslutet i fråga om detaljer, t.ex. hur ofta anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

10.5.10 Särskilda skäl för att använda hemliga tvångsmedel

Utredningens förslag: Det ska krävas särskilda skäl för att få använda hemliga tvångsmedel.

Skälen för utredningens förslag: Samma regler bör i huvudsak gälla för användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt den nya lagen som enligt 27 kap. rättegångsbalken. Det bör därför i den nya lagen anges att rättegångsbalkens regler gäller i tillämpliga delar. Det innebär att balkens regler gäller om det inte finns någon särreglering i den nya lagen. I författningskommentaren utvecklas närmare vad hänvisningen till 27 kap. rättegångsbalken innebär när det gäller de hemliga tvångsmedlen.

Den hänvisning som i dag finns i 20 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll är inte tydlig i fråga om hur de materiella reglerna i rättegångsbalken ska tillämpas. Det finns inte heller någon rättspraxis eller några vägledande uttalanden i förarbetena. Det är av rättssäkerhetsskäl otillfredsställande. Det gör det svårt för beslutsfattaren att bedöma vad som krävs för att tvångsmedlen ska få tillämpas. Det förefaller som om kravet på synnerliga skäl i 20 § lagen

om särskild utlänningskontroll är avsett att motsvara kravet i 27 kap. rättegångsbalken på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det senare är emellertid betydligt lättare att bedöma.

De hemliga tvångsmedlen spelar en mycket viktig roll för Säkerhetspolisens möjligheter att hålla kontroll över de nu aktuella utläningarna. Tvångsmedlen ger bl.a. möjlighet att följa utlänningskommunikation med andra och att kartlägga utlännings rörelsemönster. De ger också underlag för underrättelsearbetet beträffande de miljöer i vilka utläningen rör sig eller som han eller hon har kontakt med. Genom att använda hemliga tvångsmedel kan Säkerhetspolisen upptäcka för myndigheten tidigare okända personer som rör sig i samma miljöer och som exempelvis kan komma att radikaliseras. Användningen av hemliga tvångsmedel är med andra ord en mycket effektiv kontrollmetod.

Genom preciseringen av de generella förutsättningarna för att få använda tvångsmedel (se avsnitt 10.5.5) blir regleringen betydligt mer förutsebar och lättillämpad. Ett ytterligare steg i samma riktning kan vara att skapa tydligare krav för när rätten får ge tillstånd till hemliga tvångsmedel. Rekvisitet synnerliga skäl ger intryck av att det bara är i undantagssituationer som tvångsmedlen får användas. Så har emellertid lagstiftningen inte tillämpats. Regleringen bör anpassas till behovet av kontroll över det begränsade antal utläningar som utgör ett så allvarligt hot mot Sveriges säkerhet att den nya lagen är tillämplig och till den risk för samhället som det innebär att de finns kvar i landet. I sammanhanget bör vägas in de samhällsförändringar som ägt rum under senare år, särskilt när det gäller utvecklingen av terrorism. Det innebär att det finns skäl att se över rekvisitet synnerliga skäl. I dag står Sverige inför helt andra hot än när den nuvarande lagstiftningen infördes. Det är därför nödvändigt att lämna ett större utrymme för att kunna använda hemliga tvångsmedel som ett led i kontrollen av de nu aktuella utläningarna. Det är också en fördel om rekvisit som används i andra sammanhang, men som passar mindre väl i denna typ av lagstiftning, inte används. I viss lagstiftning har man valt formuleringen särskilda skäl eller särskild anledning, för att markera att det ställs lägre krav än i bestämmelser som har rekvisit som synnerliga skäl eller synnerlig anledning. Det gäller t.ex. den bestämmelse som ger större möjlighet att göra husrannsakan i lokaler som brukar användas av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet (28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Utredningen anser att motsvarande lättnad kan vara motiverad när det gäller de utlänningar på vilka den nya lagen är tillämplig. Det bör därför endast krävas särskilda skäl för att rätten ska få ge tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel.

Med särskilda skäl avser utredningen att åtgärden i det enskilda fallet ska vara av värde för kontrollen av utlänningen och att den kan förväntas ge upplysningar av betydelse. Det kan vara upplysningar om t.ex. utlänningens anknytning till organisationer och grupper som kan planlägga eller förbereda terrorismrelaterade brott. Det kan även röra sig om uppgifter om kontakter med personer i sådana grupper eller organisationer, i Sverige eller utomlands. Det kan vara information om motsvarande kontakter med personer som på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan också vara fråga om upplysningar som belyser utlänningens egna förehavanden och risken för att han eller hon förbereder eller kan komma att främja terrorismrelaterade brott eller brott som på annat sätt utgör ett allvarligt hot mot det svenska samhället.

Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.13 till frågan om samma rekvisit bör gälla för hemlig dataavläsning.

10.5.11 Hemlig kameraövervakning

Utredningens förslag: Rätten får meddela Säkerhetspolisen tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig kameraövervakning. Ett sådant tillstånd får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där brott som kan läggas till grund för tillämpning av den nya lagen kan antas komma att planläggas eller förberedas. I övrigt ska bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

En bestämmelse om hemlig kameraövervakning införs

Som har framgått av avsnitt 10.5.4 anser utredningen att Säkerhetspolisen bör ges rätt att få använda hemlig kameraövervakning vid kontroll av utlänningar som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Med hemlig kameraövervakning avses enligt 27 kap.

20 a § rättegångsbalken att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att någon upplysning om övervakningen lämnas. De rättsliga kraven för att få använda hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken är desamma som för att få använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Hemlig kameraövervakning får emellertid under vissa förutsättningar även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brott. Tvångsmedlet får även användas preventivt enligt 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Hemlig kameraövervakning är ett tvångsmedel som används betydligt mer sällan än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Det beror främst på att tvångsmedlet ställer höga krav på polisen, som verkställer tvångsmedlet, och på den tekniska utrustningen. Det kan därför antas att tvångsmedlet bara kommer att användas i begränsad utsträckning vid kontrollen av utlänningar som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde.

Förutsättningarna för att få använda hemlig kameraövervakning vid särskild kontroll av utlänningar bör vara desamma som för användning av andra hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Syftet med åtgärden ska alltså vara att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott eller om det finns risk att utlänningen själv planlägger eller förbereder sådana brott eller medverkar i eller främjar annat allvarligt brott mot Sveriges säkerhet.

Ett annat krav som bör ställas för att hemlig kameraövervakning ska få användas bör vara att det ska finnas särskilda skäl för åtgärden. Det motsvarar vad som i avsnitt 10.5.10 har föreslagits gälla för de andra hemliga tvångsmedel som får användas enligt den nya lagen.

Platsen för kameraövervakningen

I 27 kap. 20 b § rättegångsbalken föreskrivs att hemlig kameraövervakning, om det finns någon som är skäligen misstänkt, endast får avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

I 3 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott föreskrivs att hemlig kameraövervakning endast får avse en plats där någon person som anges i 1 § den lagen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamhet som avses i 1 § lagen kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till en sådan plats. Det sistnämnda motsvarar regleringen i 27 kap. 20 c § rättegångsbalken, som föreskriver att hemlig kameraövervakning även får användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats, om syftet är att fastställa vem som är skäligen misstänkt för brottet.

Då regleringen i rättegångsbalken bygger på att det antingen finns misstanke om ett konkret brott eller en viss brottsplats kan regleringen i den nya lagen inte hänvisa till den. Det krävs en särreglering i fråga om vilka platser som får övervakas.

Eftersom syftet med övervakningen bör vara detsamma som för andra hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen är en lämplig utgångspunkt att övervakningen bör avse en plats där utlänningen kan antas komma att uppehålla sig. Det bör dock ställas högre krav än för användning av hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken eller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det är fråga om ett integritetskränkande tvångsmedel och användningen av det kan leda till en omfattande kartläggning av utlänningens liv. Dessutom kan hemlig kameraövervakning pågå under längre tid. En lämplig lösning kan vara att det som får övervakas ska vara en plats där utlänningen kan antas uppehålla sig regelbundet. Det kan t.ex. vara fråga om att övervaka ingången till hans eller hennes bostad eller arbetsplats. Om utlänningen studerar kan platsen för det vara något som får övervakas. Kravet på att utlänningen regelbundet ska uppehålla sig på platsen behöver inte innebära att han eller hon kan antas vara där varje dag. Det skulle omöjliggöra övervakning av exempelvis lokaler som utlänningen besöker någon gång i veckan eller varannan vecka. Det räcker dock inte med ett antagande att utlänningen kommer att uppehålla sig på platsen vid något enstaka tillfälle under tillståndsperioden. I undantagsfall kan det vara fråga om att utlänningen med regelbundenhet, men med långa intervaller, besöker en viss plats. Även i sådana fall, exempelvis om utlänningen varannan månad sammanträffar med en viss person på en bestämd plats, bör det finnas möjlighet att använda hemlig kameraövervakning.

En plats där det kan antas att sådana brott som får läggas till grund för tillämpning av den nya lagen planläggs eller förbereds bör också få övervakas. Sådan övervakning bör vara tillåten även om det kan antas att utlänningen bara kan komma att uppehålla sig där vid något enstaka tillfälle under tillståndsperioden. Det bör alltså vara möjligt för Säkerhetspolisen att övervaka även enstaka möten mellan utlänningen och andra som planlägger eller förbereder sådana brott och sådan brottslig verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Likaså bör hemlig kameraövervakning få användas för att kontrollera om utlänningen i förberedelsesyfte besöker t.ex. en plats som kan bli föremål för ett terroristattentat eller en plats där hemlig information kan komma att överlämnas till en främmande makt.

Det är i dag inte tillåtet för polisen att utan tillstånd från rätten bereda sig tillträde till en plats som annars är skyddad från intrång för att där installera utrustning för hemlig kameraövervakning. Om rätten meddelar tillstånd till hemlig rumsavlyssning på samma plats som kameraövervakningen ska äga rum finns det dock möjlighet för rätten att samtidigt ge tillstånd till att installera kamerautrustning enligt 27 kap. 25 a § rättegångsbalken. Eftersom utredningen inte föreslår att hemlig rumsavlyssning ska få förekomma aktualiseras inte frågan om tillträdestillstånd.

Med den föreslagna avgränsningen av vilka platser som får övervakas med kamera riskerar övervakningen enligt utredningens uppfattning inte att leda till ett intrång som inte är godtagbart. Det bör också framhållas att om bilderna som övervakningen genererar inte har betydelse för kontrollen av utlänningen ska de alltid förstöras, utom i de fall där de utgör sådan överskottsinformation som får användas (se avsnitt 11.3.5).

Rättegångsbalkens regler bör tillämpas i övrigt

Utöver det som nu har sagts bör det inte införas några särskilda bestämmelser om hemlig kameraövervakning i den nya lagen. I stället bör det göras en hänvisning till bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken. Det innebär bl.a. att tillståndstiden ska vara högst en månad (27 kap. 21 § andra stycket) och att beslutet ska uppfylla alla de krav som anges i rättegångsbalken (27 kap. 21 § fjärde stycket). Vidare ska offentligt ombud medverka

vid rättens behandling av frågan om tillstånd till kameraövervakning (27 kap. 26 och 28 §§). Rätten ska alltid överväga om ett tillstånd att använda hemlig kameraövervakning bör förenas med särskilda villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan (27 kap. 21 § sjätte stycket).

10.5.12 Kvarhållande av försändelser

Utredningens förslag: Rätten får ge Säkerhetspolisen tillstånd att närmare undersöka, öppna och granska försändelser som finns hos ett beforderingsföretag och som har ställts till utlännen eller som avsänts av honom eller henne (postkontroll). Tillstånd ska meddelas för högst en månad. I tillståndet ska det anges vilka försändelser som får kontrolleras. Meddelande om åtgärden får inte lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan utan Säkerhetspolisens medgivande.

Skälen för utredningens förslag

En tydligare reglering

Enligt 20 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll får Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten ansöka om att få tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlännen eller som har avsänts av honom eller henne och som finns hos ett beforderingsföretag. Enligt 22 § tredje stycket ska en sådan försändelse granskas snarast möjligt. Den får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av någon annan än rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. När undersökningen har slutförts ska en försändelse som finns hos ett beforderingsföretag sändas till den som försändelsen är ställd till, om den inte tas i beslag.

Bestämmelserna om kvarhållande av försändelser i lagen om särskild utlänningskontroll har haft den nuvarande utformningen sedan år 1973. Att tvångsmedlet skiljer sig från motsvarande tvångsmedel i rättegångsbalken är nödvändigt och ska ses mot bakgrund av att det sistnämnda syftar till att möjliggöra beslag i förundersökning. Det behovet finns inte vid kontroll av utlännningar. I de flesta fall är det

tillräckligt för kontrollen att försändelsen granskas. Om det i ett enskilt fall skulle finnas behov av att beslagta en försändelse som påträffas vid kontroll enligt lagen om särskild utlänningskontroll måste – på samma sätt som vid motsvarande preventiva tvångsmedel – en förundersökning inledas (jfr prop. 2005/06:177 s. 86 och 93).

I 20 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll regleras emellertid även granskning och annan undersökning av handlingar som har påträffats vid husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Genom denna sammanblandning blir paragrafen svårtillämpad. Enligt utredningens mening bör bestämmelserna om granskning av material från användning av hemliga tvångsmedel hållas isär från bestämmelserna om hur sådant som påträffas vid användningen av andra tvångsmedel ska hanteras. Regleringen bör därför renodlas.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel föreslår att det dels i 27 kap. 9 § rättegångsbalken, dels i 8 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska införas ett krav på att det i ett tillstånd att kvarhålla försändelser ska anges vilka typer av försändelser som tillståndet ska omfatta (SOU 2018:61 s. 24, 31 och 147 f.). Samma skäl som har anförts för att det av rättssäkerhetsskäl bör preciseras vilka försändelser som ska kvarhållas när åtgärden görs med stöd av rättegångsbalken eller som ett preventivt tvångsmedel talar för att motsvarande reglering bör finnas i den nya lagen. Det bör därför införas ett sådant krav. Genom att det ska framgå vilka typer av försändelser som omfattas av tillståndet kan intrånget begränsas. Det kan tilläggas att ett sådant krav inte hindrar att så gott som all korrespondens till eller från utlännen kvarhålls om det i det enskilda fallet finns skäl för det. Normalt bör dock åtminstone viss typ av korrespondens kunna undantas. Det kan t.ex. vara brev från svenska myndigheter eller något annat som uppenbart saknar intresse för kontrollen av utlännen.

Beslagsutredningen föreslår att 27 kap. 3 § rättegångsbalken moderniseras på det sättet att telegram inte nämns, eftersom den typen av försändelse inte längre finns. Inte heller brev bör enligt den utredningen nämnas särskilt, eftersom de omfattas av begreppet försändelse (SOU 2017:100 s. 450 f.). En motsvarande modernisering bör göras när regleringen i 20 § lagen om särskild utlänningskontroll förs över till den nya lagen.

De nuvarande bestämmelserna om kvarhållande av försändelser bör i övrigt kunna föras över i sak oförändrade till den nya lagen. Utredningen återkommer i avsnitt 10.5.14 till frågan om hur tiden för tillståndet bör beräknas.

Kopiering av innehållet i en försändelse

Det är först när en försändelse har tagits i beslag som den enligt 27 kap. 12 § rättegångsbalken får undersökas närmare. Kvarhållande av försändelser enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska emellertid normalt inte leda till beslag. Regleringen utformades därför så att kvarhållandet i sig medger dels närmare undersökning av försändelsen, dels att den öppnas och att innehållet granskas. Detsamma gäller för motsvarande preventiva tvångsmedel. När en försändelse öppnas och granskas kan innehållet dock vara sådant att den som undersöker det inte omedelbart kan ta ställning till om försändelsen bör vidarebefordras till adressaten eller om det finns grund för beslag. Det kan t.ex. bero på att brevet är skrivet på ett språk som granskaren inte behärskar. Det kan också behövas särskild expertis för att avgöra vilken innebörd och betydelse vissa handlingar har. I sådana fall kan frågan om kopiering av innehållet aktualiseras, för att försändelsen ska kunna återlämnas till befodringsföretaget för vidare befordran.

Beslagsutredningen föreslår att kopiering ska regleras som ett särskilt tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken. Kopiering är enligt förslaget avsett att vara ett mindre ingripande tvångsmedel än beslag, men förfarandet föreslås till stora delar vara detsamma som vid beslag. Förslaget innebär också att det förtydligas att beslagtagna handlingar får kopieras. När ett beslag hävs ska enligt förslaget den berörde underrättas om att det finns kvar kopior.

Som en konsekvens av att kopiering ska vara ett självständigt tvångsmedel föreslår Beslagsutredningen att kvarhållande av försändelser ska kunna resultera i antingen beslag eller kopiering. Beslagsutredningens förslag i fråga om kopiering rör endast kopiering som ett led i en förundersökning.

Eftersom kopiering kan aktualiseras vid kvarhållande av försändelser finns det anledning att diskutera om kopiering bör regleras i den nya lagen. Enligt utredningens mening är det varken lämpligt

eller nödvändigt att införa kopiering som ett särskilt tvångsmedel för kontroll av utlänningar. En reglering av det slag som Beslagsutredningen föreslår skulle inte innebära någon förbättring från integritetssynpunkt men skulle däremot medföra onödigt arbete för Säkerhetspolisen. Att Säkerhetspolisen kopierar en försändelse i syfte att den ska kunna vidarebefordras så snabbt som möjligt gagnar både utlänningen och eventuella andra adressater. Visar det sig att försändelsen inte är av intresse bör kopian kunna förstöras så snart den hunnit granskas. Det är från integritetssynpunkt viktigt att sådana kopior kan förstöras omgående, utan något särskilt beslut eller någon särskild dokumentation. Om kopian skulle behövas för t.ex. brottsutredning får den i stället hanteras enligt de regler som gäller i förundersökning.

Åtgärden bör benämnas postkontroll

De flesta tvångsmedel har i dag en särskild benämning men så är inte fallet med kvarhållande av försändelser. Det brukar vanligen kallas postkontroll, vilket ger en tydlig bild av vad tvångsmedlet innebär. Utredningen anser att regleringen om tvångsmedlet skulle bli tydligare om det hade en benämning. Det skulle då inte vara nödvändigt att alltid hänvisa till en viss paragraf. Den benämning som bör användas är postkontroll.

För tydlighetens skull bör nämnas att postkontroll inte omfattar kontroll av elektronisk post. Det faller under regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

10.5.13 Hemlig dataavläsning

<p>Utredningens förslag: Lagen om hemlig dataavläsning ska anpassas till den nya lagen. Hemlig dataavläsning ska även få användas för att få fram kameraövervakningsuppgifter.</p>

Skälen för utredningens förslag

Hemlig dataavläsning införs

Genom prop. 2019/20:64 införs en tidsbegränsad lag som reglerar ett nytt hemligt tvångsmedel. Det benämns hemlig dataavläsning. Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning innebär att hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning under vissa förutsättningar ska få verkställas genom hemlig dataavläsning. Vissa åtgärder som i dag inte är tillåtna ska också omfattas av det nya tvångsmedlet. Hemlig dataavläsning blir således både en metod för att verkställa redan befintliga hemliga tvångsmedel och ett nytt självständigt tvångsmedel. Lagen, som ska gälla i fem år, kommer att träda i kraft den 1 april 2020.

Hemlig dataavläsning ska även vara ett tvångsmedel vid särskild utlänningskontroll, genom att det i den tidsbegränsade lagen införs särskilda bestämmelser om det. Om någon har utvisats enligt 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll och det finns beslut enligt 11, 11 a eller 14 § om att tvångsmedel enligt 19–22 §§ får användas ska under samma förutsättningar som anges i 19 § lagen om särskild utlänningskontroll rätten kunna ge tillstånd till hemlig dataavläsning. Ett sådant tillstånd får dock enligt lagen om hemlig dataavläsning inte avse uppgifter från hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Det har sin grund i att de tvångsmedlen inte får användas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Hemlig dataavläsning i syfte att kontrollera utlänningsbegränsas – i likhet med hemlig dataavläsning vid preventiva tvångsmedel – på det sättet att det endast får användas för att verkställa befintliga tvångsmedel.

Det krävs en anpassning

Hemlig dataavläsning kommer att finnas i en särskild, tidsbegränsad lag. Den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsbegränsas således inte innehålla några bestämmelser om det. Däremot behöver lagen om hemlig dataavläsning anpassas till den nya lagen. Det beror på att regleringen av hemlig dataavläsning utgår från de rekvisit som finns i lagen om särskild utlänningskontroll och hänvisar till vissa paragrafer i den lagen.

Eftersom lagen om hemlig dataavläsning utgår från dagens reglering knyts användningen av det nya tvångsmedlet till att utlänningen är utvisad enligt 1 § 2 lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. i egenskap av presumtiv terrorist. I dag är det en förutsättning för användning av de tvångsmedel som anges i 19–22 §§. En särskild fråga är därför om hemlig dataavläsning bör få användas enbart mot de utlänningar som har utvisats på den grunden (eller motsvarande äldre bestämmelser) eller om tvångsmedlet bör få användas mot alla som utvisas med stöd av den nya lagen. Enligt utredningens mening finns det inget skäl att begränsa användningsområdet. Eftersom övriga hemliga tvångsmedel i fortsättningen ska få användas oavsett på vilken grund som utlänningen har utvisats (se avsnitt 10.5.3) bör detsamma gälla för hemlig dataavläsning. Regleringen bör också anpassas till de annorlunda rekvisit som föreslås gälla för användning av tvångsmedel i den nya lagen (se avsnitt 10.5.5).

Enligt 9 § fjärde stycket lagen om hemlig dataavläsning krävs det synnerliga skäl för att tillstånd till hemlig dataavläsning ska få beviljas, på samma sätt som gäller för användning av hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I avsnitt 10.5.10 har utredningen föreslagit att det i den nya lagen endast ska krävas särskilda skäl för att tillstånd till hemliga tvångsmedel ska få beviljas. Utredningen har övervägt om detsamma bör gälla för hemlig dataavläsning. Det som talar för den lösningen är att regleringen av hemliga tvångsmedel för kontroll av utlänningar då blir enhetlig. Mot det talar att hemlig dataavläsning är ett nytt tvångsmedel som är mycket integritetskränkande. Det regleras i en särskild, tidsbegränsad, lag som kommer att utvärderas. Lagrådet har framhållit att hemlig dataavläsning medför att möjligheterna att i hemlighet samla in uppgifter om och kartlägga enskilda ökar påtagligt och innebär väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens. Dessutom kan hemlig dataavläsning medföra risker för informationssäkerheten (prop. 2019/20:64 s. 316). Att redan nu ändra i de grundläggande rekvisit som gäller för den lagstiftningen är därför enligt utredningens mening inte lämpligt. Det bör också framhållas att regeringen särskilt har understrukit att det strängare kravet synnerliga skäl ska gälla för hemlig dataavläsning enligt inhämtningslagen. Det ska gälla trots att det annars endast krävs särskilda skäl för sådan inhämtning (prop. 2019/20:64 s. 134).

I avsnitt 10.5.11 har utredningen föreslagit att hemlig kameraövervakning ska få användas vid kontrollen av utvisade utlänningar som blir kvar i Sverige trots utvisningsbeslutet. Hemlig dataavläsning bör i konsekvens med det även få användas vid hemlig kameraövervakning.

Eftersom endast Säkerhetspolisen ska få begära tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen (se avsnitt 10.5.7) bör motsvarande gälla enligt lagen om hemlig dataavläsning.

10.5.14 Tiden för tillstånd till hemliga tvångsmedel

Utredningens förslag: Tillståndstiden för postkontroll ska räknas från den dag då befodringsföretaget delgavs beslutet.

När tiden för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bestäms ska rättegångsbalkens regler tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Enligt 21 § lagen om särskild utlänningskontroll ska tillstånd enligt 20 § meddelas att gälla för en viss tid som inte överstiger en månad. Av lagtexten att döma gäller regleringen både för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och för postkontroll. Hänvisningen till 20 § innefattar nämligen alla dessa tvångsmedel.

Av förarbetena till den lagstiftning som föregick lagen om särskild utlänningskontroll framgår dock att nuvarande 21 § enbart avsåg att reglera tillståndstiden för beslut om postkontroll. Tanken var att tillståndstiden för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, som tvångsmedlen benämndes vid den tidpunkten, genom hänvisningen till 27 kap. rättegångsbalken skulle följa regleringen där (prop. 1988/89:124 s. 72 f.).

Bestämmelsen flyttades oförändrad i sak över till lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118 s. 89). Vid den tidpunkten kunde ett beslut om användning av ett hemligt tvångsmedel endast avse tid efter beslutet. Numera kan både hemlig avlyssning av

elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avse uppgifter från förfluten tid, det som kallas historiska uppgifter. Regleringen i 27 kap. rättegångsbalken avseende hur länge ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kontroll får gälla ändrades när det infördes en möjlighet att låta tvångsmedlen omfatta även historiska uppgifter (Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering, prop. 2002/03:74 s. 39 f. och 49). Det föreskrivs i 27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken att tillstånd som avser tid efter beslutet inte får överstiga en månad. För historiska uppgifter finns det ingen motsvarande tidsgräns. I stället gäller den generella begränsningen att tiden inte får bestämmas längre än nödvändigt. Regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll berördes inte i det lagstiftningsärende där rättegångsbalken ändrades.

Tillståndstiden för hemliga tvångsmedel på teleområdet

I de fall där en utlänning har vistats i Sverige en tid kan Säkerhetspolisen ha behov av att få tillgång till historiska uppgifter om hans eller hennes telekommunikationer, för att kunna kartlägga utlänningskontakter och rörelsemönster. Sett till ordalydelsen i 21 § lagen om särskild utlänningskontroll jämförd med 27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken är det oklart om det är möjligt att inhämta historiska uppgifter för längre tid tillbaka än en månad. Det kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt att regleringen i rättegångsbalken och lagen om särskild utlänningskontroll ska skilja sig på den punkten.

Den oklarhet som har uppstått verkar vara en följd av att det inte gjordes några särskilda överväganden beträffande tvångsmedelsbestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll när tillämpningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i rättegångsbalken utvidgades till att omfatta även historiska uppgifter.

Enligt utredningens mening finns det inte behov av någon särreglering. Bestämmelserna i 27 kap. 21 § rättegångsbalken om hur tillståndstiden för hemliga tvångsmedel på teleområdet beräknas bör tillämpas. Det bör därför göras tydligt att tillståndstiden om en månad enbart avser tillstånd till postkontroll.

Beräkningen av tillståndstiden för postkontroll

Bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll om tillståndstid avviker från regleringen i rättegångsbalken på en annan punkt, nämligen hur tillståndstiden för postkontroll ska beräknas. Enligt 21 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller ett tillstånd till postkontroll en månad från beslutet. Enligt motsvarande bestämmelse i rättegångsbalken gäller beslutet en månad från det att beslutet delgavs befordringsföretaget. Regleringen i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är densamma som i rättegångsbalken.

Utredningen ser inget behov av att särreglera hur tillståndstiden ska beräknas för postkontroll. Regleringen bör därför utformas på samma sätt som i rättegångsbalken. Det innebär att tillståndstiden ska beräknas med utgångspunkt i när beslutet delgavs befordringsföretaget.

10.5.15 Undersökning av kommunikationsutrustning

Utredningens förslag: En polisman vid Säkerhetspolisen som vid husrannsakan, kroppsvsitation eller kroppsbesiktning enligt den nya lagen påträffar elektronisk kommunikationsutrustning hos en utlänning får tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den. Om det krävs för att klarlägga vissa omständigheter får innehållet i kommunikationsutrustningen kopieras. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, men senast inom 24 timmar. Det gäller dock inte om den tas i beslag.

Skälen för utredningens förslag

Det är viktigt att kunna undersöka kommunikationsutrustning

Som har framgått i avsnitt 10.5.4 har Säkerhetspolisen möjlighet att begära rättens tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avseende sådana utläningar som omfattas av lagen om särskild utlänningskontroll. Säkerhetspolisen får även begära tillstånd till hemlig

dataavläsning. Det är alltså tillåtet att använda metoder som anses vara mycket integritetskänsliga för att kontrollera utlänningarna i fråga. En polisman som gör husrannsakan hos eller kroppsvisiterar utlänningen får emellertid inte undersöka mobiltelefoner, datorer och annan elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas. Med dagens reglering är det först om det uppstår misstanke om brott och utrustningen tas i beslag som den får undersökas.

Modern kommunikationsutrustning innehåller normalt många uppgifter av olika slag, bl.a. kontaktuppgifter, elektronisk post och andra meddelanden samt fotografier. Sådana uppgifter kan vara av stor betydelse för att klarlägga vilka kontakter en utlänning har. Det kan t.ex. vara kontakter med en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterad brottslighet eller som avslöjar om utlänningen medverkar i eller främjar allvarliga brott som rör Sveriges säkerhet. Innehållet i kommunikationsutrustningen kan också bidra till att snabbt undanröja misstankar om att utlänningen har sådana kontakter, om utrustningen inte visar några spår av det. Det är en brist i dagens lagstiftning att Säkerhetspolisen inte får kontrollera sådana uppgifter som finns i elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid t.ex. en husrannsakan. Det bör därför införas en sådan möjlighet.

Frågan är då hur en sådan reglering bör utformas. Eftersom utlänningen inte är misstänkt för något brott bör det inte införas några regler om beslag. Beslagsinstitutet bör förbehållas de situationer där brottsbekämpande myndigheter har behov av att under en längre tid kunna förfoga över föremål som har direkt anknytning till brott. Skälet till att de brottsbekämpande myndigheterna behöver ha ett föremål i beslag kan antingen vara att det behövs för brottsutredning och lagföring eller att föremålet bör förverkas eller lämnas till rätt ägare i stället för att återlämnas till den som innehade det. Några motsvarande skäl för att förfoga över utlänningars egendom finns inte. Skulle omständigheterna vara sådana att det vid t.ex. en husrannsakan uppstår misstanke om brott kan givetvis beslagsreglerna i rättegångsbalken tillämpas. I nu aktuella fall är emellertid situationen normalt inte sådan.

Kommunikationsutrustningen får tillfälligt omhändertas

Det bör finnas ett uttryckligt lagstöd för att Säkerhetspolisen ska få undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen, på samma sätt som det är reglerat att beslagtagna egendom får undersökas. Det bör möjliggöras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen. Den bör ge en polisman vid Säkerhetspolisen rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka sådan kommunikationsutrustning som han eller hon påträffar vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som genomförs med stöd av den nya lagen. Bestämmelsen ska således inte tillämpas om husrannsakan eller något av de andra tvångsmedlen riktas mot utlänningen med stöd av någon annan lagstiftning.

Undersökningen kan avse alla typer av kommunikationsutrustning, exempelvis en mobiltelefon eller en bärbar dator. Med en sådan bestämmelse råder det ingen tvekan om att det är tillåtet att kontrollera utrustningen. I många fall kan troligen undersökningen göras snabbt, på platsen för tvångsåtgärden. Det torde dock förutsätta att utlänningen medverkar till att utrustningen kan undersökas, t.ex. genom att uppge kod eller lösenord.

Om undersökningen utmynnar i att kommunikationsutrustningen enbart har använts för kontakter som kan antas sakna betydelse för kontrollen, t.ex. kontakter med arbetsgivare, familj, vänner, skola, föreningar och liknande, bör den omedelbart återlämnas. Det är inte ovanligt att personer disponerar flera mobiltelefoner och att de används för olika ändamål eller att familjemedlemmar tillfälligt lånar varandras mobiltelefoner. I sådana fall kan den mobiltelefon som påträffas sakna intresse för kontrollen.

Ett omhändertagande av kommunikationsutrustning innebär en tillfällig inskränkning i utlänningens rätt att förfoga över sin egendom. Den rätten värnas genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det är emellertid fråga om ett kortvarigt ingrepp som enbart syftar till att klarlägga om utlänningen är inblandad i planering eller förberedelse av befarade terroristattentat eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. Ingreppet får därför anses vara proportionerligt.

Mot bakgrund av att syftet med åtgärden framför allt är att kontrollera utlänningens kontakter bör den tid som Säkerhetspolisen får förfoga över utrustningen för undersökningen vara kort. Skälet för

det är att längre omhändertaganden förutsätter att utlänningen har möjlighet att begära prövning av beslutet, t.ex. genom att kunna vända sig till domstol. Någon sådan ordning bör inte införas. Utrustningen bör därför återlämnas till utlänningen inom 24 timmar.

För att Säkerhetspolisen så snabbt som möjligt ska kunna lämna tillbaka egendomen till utlänningen, men ändå kunna kontrollera innehållet, bör det därför finnas möjlighet att kopiera det. Det bör av rättssäkerhetsskäl uttryckligen framgå av den nya lagen att det är tillåtet att kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen. Avsikten är emellertid inte att Säkerhetspolisen alltid ska kopiera innehållet. Åtgärden ska vara nödvändig för att Säkerhetspolisen ska kunna klarlägga om utlänningen tillhör, verkar för eller kan komma att engagera sig i en grupp eller organisation som planlägger terrorismrelaterad brottslighet eller själv planlägger eller förbereder sådan brottslighet eller på annat sätt medverkar i eller främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Hanteringen av utrustningen

Om det är nödvändigt för att kunna undersöka en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning som tillfälligt har omhändertagits, bör Säkerhetspolisen få ta med den från platsen där den omhändertogs för att kunna undersöka den närmare. Det kan t.ex. finnas behov av att låta någon som behärskar det främmande språk som används i utrustningen kontrollera den. Det är inte alltid det finns personal tillgänglig på platsen som kan göra en sådan kontroll. Om utlänningen inte medverkar till att utrustningen kan undersökas, exempelvis genom att vägra att uppge kod eller lösenord, kan som regel utrustningen inte heller undersökas på platsen. Det kan också uppstå situationer där det krävs en närmare genomgång av innehållet i kommunikationsutrustningen innan det med säkerhet går att säga att den saknar betydelse för att klarlägga utlänningens kontakter med grupper eller organisationer som kan planlägga eller förbereda terrorismrelaterad brottslighet. Det kan innebära ett stort avbräck för den enskilde att inte ha tillgång till sin mobiltelefon eller motsvarande utrustning, eftersom många använder den inte bara för kommunikation utan även för att hantera betalningar och liknande.

Det är mot den bakgrunden som den korta tiden för omhändertagande bör ses.

Ibland regleras det särskilt hur egendom som polisen tillfälligt omhändertagit ska återlämnas, se t.ex. lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. och 24 a–d §§ polislagen. Enligt utredningens mening bör det i nu aktuella fall inte införas någon särskild reglering av hur utrustningen ska återlämnas. Den polisman som omhändertar utrustningen bör komma överens med utlänningen om det. Det kan t.ex. vara att utrustningen ska återlämnas till utlänningen i hans eller hennes bostad eller att den finns tillgänglig hos Polismyndigheten vid nästa tillfälle som utlänningen ska anmäla sig om han eller hon har anmälningsskyldighet.

Underrättelse och dokumentation m.m.

Normalt torde utlänningen vara närvarande när kommunikationsutrustningen omhändertas. Det är alltid fallet om utrustningen påträffas vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Det kan dock finnas situationer där utlänningen inte är närvarande, t.ex. när en husrannsakan verkställs och han eller hon inte finns på plats. Då gäller, genom den förslagna hänvisningen till 28 kap. rättegångsbalken, det som föreskrivs i 28 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om underrättelse (se avsnitt 10.5.5). Det finns därför inte något behov av att i den nya lagen ta in en särskild bestämmelse om underrättelse.

Ett omhändertagande ska alltid dokumenteras. Det gäller även om utrustningen kan återlämnas till utlänningen efter en undersökning på platsen. Bestämmelserna i 27 § polislagen är tillämpliga. Av dokumentationen bör det framgå hur utrustningen ska återlämnas när det är aktuellt och om innehållet har kopierats.

Eftersom utlänningen endast tillfälligt behöver lämna ifrån sig sin elektroniska kommunikationsutrustning behövs det enligt utredningens mening inga bestämmelser om överklagande eller annan omprövning av beslutet att tillfälligt omhänderta den. Det skulle inte fylla någon praktisk funktion, eftersom det är ett så kortvarigt omhändertagande.

Utredningen återkommer i avsnitt 11.3.6 till hur kopior av innehållet i kommunikationsutrustningen bör hanteras.

10.5.16 Fotografering och tagande av fingeravtryck

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen beslutar om fotografering och tagande av fingeravtryck enligt den nya lagen. Nytt fotografi eller fingeravtryck får tas under vissa omständigheter. Även Migrationsverket har rätt att fotografera och ta fingeravtryck av en utlänning vars ärende handläggs enligt den nya lagen. Migrationsverket ska kunna begära Polismyndighetens hjälp för att verkställa sådana åtgärder. Fotografier eller fingeravtryck får inte längre behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet när det har förflutit tio år efter det att utvisningsbeslutet har verkställts eller upphört.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Enligt 19 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll är det tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och att fotografera honom eller henne. Bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken gäller i tillämpliga delar. Fotografier och fingeravtryck som har tagits med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll får enligt 5 kap. 12 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område registreras i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister. I 5 kap. 16 § föreskrivs att sådana fotografier och fingeravtryck som har tagits med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll inte längre får behandlas när det förflutit tio år efter registreringen.

Enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen får Migrationsverket eller Polismyndigheten i tre olika situationer fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck. Den första är om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige. Den andra är om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §. Den tredje är om det finns grund för att besluta om förvar. Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 9 kap. 8 § utlänningslagen gäller även de bestämmelserna om fotografering och tagande av fingeravtryck i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild ut-

länningskontroll. I lagrådsremissen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten föreslås att regleringen från den 1 juli 2020 ska gälla i ytterligare en situation, nämligen om utlänningskontroll inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige. I 9 kap. 8 a–d §§ utlänningslagen finns det ytterligare bestämmelser om att en utlänningskontroll är skyldig att lämna fingeravtryck eller låta sig fotograferas. De saknar intresse i detta sammanhang.

Migrationsverket får enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) föra register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Migrationsverket får i kontrollsyfte jämföra sådana fingeravtryck med de som finns i Polismyndighetens fingeravtrycksregister. Enligt 20 § utlänningsdatalagen får Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket. Vid direktåtkomst har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt bl.a. 15 § utlänningsdatalagen.

Fingeravtrycksförordningen bör ändras

I 28 kap. 14 § rättegångsbalken föreskrivs enbart att fotografi och fingeravtryck får tas av den som är anhållen eller häktad. Detsamma gäller annan, om det behövs för utredning av brott på vilket fängelse kan följa. I övrigt regleras sådana åtgärder i förordning.

Regleringen i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. utgår från att det normalt är Polismyndigheten som tar fingeravtryck och fotografi. Polismyndighetens befattning med utlänningskontroll är emellertid begränsad. Dessutom innehåller förordningen inga bestämmelser om i vilka situationer som en utlänningskontroll på vilken den lagen tillämpas ska fotograferas eller avkrävas fingeravtryck. Förordningen bör därför kompletteras med en bestämmelse som klargör under vilka förutsättningar som fotografi och fingeravtryck får tas. För fotografering och tagande av fingeravtryck bör det krävas att åtgärden behövs för kontrollen av utlänningskontrollen. Säkerhetspolisen bör besluta om nu aktuella åtgärder. En sådan reglering hindrar inte att Säkerhetspolisen uppdrar åt Polismyndigheten att utföra åtgärden, t.ex. i samband med att utlänningskontrollen fullgör anmälningskyldighet.

Dubbelregleringen i fråga om fingeravtryck och fotografering behålls

Även om syftet med att fotografera utlänningen och ta hans eller hennes fingeravtryck enligt både utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll är att underlätta identifieringen finns det vissa skillnader i fråga om när och för vilka ändamål sådana åtgärder får vidtas. Det väcker frågan om det finns behov av två olika bestämmelser om fotografering och tagande av fingeravtryck och två olika regelverk för att registrera och bevara sådana uppgifter när det gäller utlämningar som avses i den nya lagen.

Utredningen har tidigare framhållit vikten av att den nya lagen i största möjliga utsträckning innehåller de regler som behövs för den särskilda kontrollen av vissa utlämningar. Lagen bör endast i fråga om vissa typer av bestämmelser innehålla hänvisningar till utlänningslagen. Även dubbelreglering bör undvikas. Bestämmelserna i 9 kap. 8 § utlänningslagen om fotografering och tagande av fingeravtryck är framför allt avsedda att användas i samband med att en utlämning reser in i Sverige eller ansöker om uppehållstillstånd. De kan emellertid även ha betydelse i andra situationer. Under utredningsarbetet har både Migrationsverket och Säkerhetspolisen framhållit att båda regleringarna behövs. Däremot bör hänvisningen till 9 kap. 8 § utlänningslagen bytas ut mot en materiell bestämmelse i den nya lagen. Den kan lämpligen utformas så att Migrationsverket ges rätt att fotografera och ta fingeravtryck av en utlämning vars ärende handläggs enligt lagen.

Om en utlämning vägrar att följa ett beslut om fotografering eller tagande av fingeravtryck enligt utlänningslagen har Migrationsverket enligt 9 kap. 10 § utlänningslagen möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet. Någon motsvarande möjlighet att begära hjälp finns inte om det är fråga om ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det bör tas in en bestämmelse om det i den nya lagen. Regleringen bör utformas på samma sätt som i utlänningslagen.

Det är även viktigt för såväl Säkerhetspolisen och Polismyndigheten som Migrationsverket att kunna få tillgång till de fotografier och fingeravtryck som den andra myndigheten förfogar över, för att kunna göra jämförelser. Det tillgodoses i tillräcklig utsträckning genom dagens lagstiftning.

Tiden för behandling av fotografier och fingeravtryck ändras

Sådana fotografier och fingeravtryck som har tagits med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll får registreras i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister. Det är särskilt viktigt för kontrollen av en utlänning som utgör ett allvarligt säkerhetsshot att det finns identitetsuppgifter registrerade om honom eller henne som gör att det inte finns någon risk för förväxling. Det är också viktigt att det finns möjlighet för Migrationsverket och Polismyndigheten att behandla sådana personuppgifter för kontroll i respektive myndighets register. De regelverk som redan finns tillgodoser de behoven. Uppgifterna i Polismyndighetens register får dock inte behandlas längre än tio år efter det att de registrerades.

Som regelverket är utformat i dag kan fotografi och fingeravtryck tas på nytt enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll om uppgifterna alltså behövs när de tio åren har förflutit. På samma sätt som när det gäller andra personer vilkas fotografier finns i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister får nytt fotografi också tas om utlänningens utseende har förändrats så mycket att det tidigare fotografiet inte längre är välliknande. Det regleras genom hänvisningarna till 28 kap. rättegångsbalken med tillhörande förordning. Det sagda gäller dock bara om utlänningen är frihetsberövad, dvs. har tagits i förvar. Med hänsyn till att den nya lagen tar sikte på utlännings som utgör ett allvarligt säkerhetsshot bör Säkerhetspolisen ha generell möjlighet att uppdatera fotografier som blivit inaktuella på grund av att utlänningens utseende har förändrats och att, om det behövs av tekniska skäl, ta nya fingeravtryck. Det kan regleras i förordning.

Den tid som uppgifterna längst får behandlas var inte föremål för några särskilda överväganden vare sig när polisdatalagen (2010:361) eller lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område infördes. Att registreringen bildar utgångspunkt för hur länge uppgifter som har inhämtats med stöd av 19 § lagen om särskild utlänningskontroll får behandlas förenklar Polismyndighetens registervård. Det skapar emellertid problem om det under lång tid finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet.

Enligt utredningens mening är det bättre att föreskriva att uppgifterna inte får behandlas längre än tio år efter den tidpunkt när utvisningsbeslutet antingen har verkställts eller upphört. Det får anses

vara ett mindre ingrepp i den personliga integriteten att tillåta fortsatt behandling av en befintlig uppgift en viss tid än att utsätta utlänningen för att på nytt få sina fingeravtryck tagna eller bli fotograferad på nytt enbart av det skälet att bevarandetiden löpt ut. En sådan utformning av bevarandetiden skulle också underlätta kontrollen av att utlänningen inte, trots utvisningsbeslutet, återvänder till Sverige en tid efter det att beslutet har verkställts.

Den nuvarande regleringen kan också kritiseras från integritetssynpunkt. Om utvisningsbeslutet upphävs bör uppgifterna inte längre få behandlas i registret, eftersom de då inte behövs för det ändamål de har tagits. Som regeln är utformad i dag finns det risk att uppgifterna i ett sådant fall kan komma att behandlas fram till dess att tio år har förflutit, dvs. längre än vad som är nödvändigt.

Eftersom det är Säkerhetspolisen som har kännedom om när ett beslut om utvisning enligt den nya lagen har verkställts eller upphört, bör myndigheten vara skyldig att underrätta Polismyndigheten om det. Den informationen behövs för att Polismyndigheten ska kunna begränsa behandlingen av utlänningens fingeravtryck och fotografi i enlighet med förslaget. Frågan kan regleras genom en förordningsbestämmelse.

10.5.17 Domstols handläggning av tvångsmedelsfrågor

Utredningens förslag: Bestämmelserna om allmän domstols handläggning av tvångsmedelsfrågor förs över till den nya lagen utan några ändringar i sak. Upplysningen om att tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte får användas tas dock bort. Det ska framgå att Säkerhetspolisen får överklaga rättens beslut i tvångsmedelsfrågor.

Skälen för utredningens förslag: I 14 och 15 §§ lagen om särskild utlänningskontroll finns det vissa specialbestämmelser som gäller vid allmän domstols handläggning av frågor om tvångsmedel. Där föreskrivs bl.a. att en skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av en sådan berättelse som avses i 35 kap. 14 § rättegångsbalken får åberopas som bevis. Vidare föreskrivs att bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – att sekretess inte innebär en begränsning

i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende – inte gäller. Beslut i fråga om tvångsmedel får grundas på handlingar och annat material som inte får lämnas ut till parter. Utlänningens rätt till insyn är således mer begränsad vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det tydliggörs också i 14 § fjärde stycket lagen om särskild utlänningskontroll att tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte får användas.

De nuvarande handläggningsbestämmelserna bör i allt väsentligt oförändrade föras över till den nya lagen, eftersom sådana regler behövs även i framtiden. Frågor om allmän domstols handläggning och om avvikelser från det som normalt gäller diskuterades ingående när lagen om särskild utlänningskontroll tillkom (prop. 1990/91:118 s. 67 f. och 137 f.). De skäl som då anfördes för att ha avvikande regler har alltjämt bärkraft.

På samma sätt som i dag bör Stockholms tingsrätt vara ensam behörig domstol att pröva frågor om användning av tvångsmedel i första instans. Det kan anmärkas att Stockholms tingsrätt även är ensam behörig domstol enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och att det införts en särskild forumregel i 27 kap. 34 § rättegångsbalken som gör Stockholms tingsrätt behörig att pröva frågor om användning av hemliga tvångsmedel även i vissa andra fall.

Utredningen anser dock att det inte finns något behov av att i den nya lagen särskilt nämna att tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte får användas för kontrollen av en utlänning. De tvångsmedlen förutsätter att det finns en välgrundad misstanke om ett konkret brott av viss svårhetsgrad. Därför torde det aldrig finnas förutsättningar för att utanför en förundersökning eller ett utlämningsförfarande använda något av dem mot en utlänning som lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig på. Det kan anmärkas att lagen om särskild utlänningskontroll inte har någon motsvarighet till bestämmelsen i 25 kap. 9 § rättegångsbalken om att anmälningskyldighet som har missköts kan leda till häktning. Däremot kan en utlänning som bryter mot sin anmälningsplikt dömas för det enligt 23 § första stycket 3 lagen om särskild utlänningskontroll. Straffet är fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, böter. Vid utredningen av ett sådant brott kan givetvis tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken förekomma.

En otydlighet i den nuvarande lagstiftningen är vad som gäller för överklagande av rättsens beslut i fråga om hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Både åklagaren och ett offentligt ombud har enligt rättegångsbalken rätt att överklaga ett beslut i en sådan fråga. Detsamma gäller i fråga om preventiva tvångsmedel. Genom hänvisningen i 21 § lagen om särskild utlänningskontroll till 27 kap. rättegångsbalken får det anses klarlagt att ett offentligt ombud får överklaga ett beslut i fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Vad som gäller för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten är däremot oklart. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att de får överklaga beslut i nu aktuella frågor. Även om ett uttalande i förarbetena tyder på att avsikten är att de ska kunna överklaga finns det alltså inget direkt stöd för det (jfr prop. 1990/91:118 s. 88).

Regleringen i rättegångsbalken om vem som är part i brottmål tar sikte på att det är åklagare som företräder det allmänna, vilket inte är fallet enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det bör därför klargöras vem som får överklaga rättsens beslut och vilka beslut om tvångsmedel som får överklagas. I den nya lagen bör det finnas en uttrycklig regel som ger Säkerhetspolisen rätt att överklaga sådana beslut av rätten i fråga om tvångsmedel som har gått myndigheten emot.

Utredningen återkommer till vissa frågor om domstolens handläggning i avsnitt 11.3.3.

10.5.18 Åtgärder för att underlätta framtida verkställighet

Utredningens förslag: Hänvisningarna till bestämmelser i 9 kap. utlänningslagen om vissa tvångsåtgärder i samband med verkställighet ersätts med materiella bestämmelser i den nya lagen. De innebär att utlänningens pass och andra identitetshandlingar får omhändertas när som helst under handläggningen, att utlänningen får omhändertas inför verkställighet av utvisningsbeslut och att åtgärder för att skaffa nödvändiga handlingar för verkställigheten får vidtas. Säkerhetspolisen får besluta om husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter pass och andra identitetshandlingar. Detsamma gäller Polismyndigheten, om den har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att verkställa ett utvisningsbeslut.

Migrationsverket och Polismyndigheten får även omhänderta pass och andra identitetshandlingar om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd.

Skälen för utredningens förslag

Hänvisningar till utlänningslagen ersätts med regler i den nya lagen

Enligt 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller genom hänvisningar vissa bestämmelser om tvångsåtgärder i 9 kap. utlänningslagen. Hänvisningarna avser 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar, 9 kap. 12 § om omhändertagande av utlänningen för att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut och 9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet av utvisningsbeslut.

Utredningen har tidigare diskuterat i vilken utsträckning hänvisningar till utlänningslagen bör ersättas med bestämmelser som tas in i den nya lagen (se avsnitt 5.2.3). Utgångspunkten är att bestämmelser i utlänningslagen i största möjliga utsträckning bör ersättas med materiella bestämmelser i den nya lagen. Det som nu är aktuellt är bestämmelser både om möjligheten att omhänderta handlingar och utlänningen själv för att underlätta verkställigheten och möjligheten att vidta åtgärder för att skaffa handlingar som är nödvändiga för verkställigheten eller för att klarlägga utlänningens identitet eller medborgarskap. Sådana bestämmelser har stor praktisk betydelse för verkställighetsarbetet. Hänvisningarna till 9 kap. 4, 5, 12 och 13 §§

utlänningslagen bör därför ersättas med materiella bestämmelser i den nya lagen.

Bestämmelserna bör samtidigt ändras så att ett effektivt verkställighetsarbete underlättas. Det ter sig naturligt när det gäller utläningar i allmänhet att omhänderta pass och andra handlingar som behövs för att styrka utlänningsens identitet först i samband med verkställighet av utvisningsbesluten. Det riskerar emellertid att försvåra verkställighetsarbetet när det gäller den begränsade grupp av utläningar som den nya lagen tar sikte på. Redan när frågan om utvisning av en utläning enligt den nya lagen aktualiseras bör därför Säkerhetspolisen ha möjlighet att omhänderta hans eller hennes pass och andra handlingar som kan behövas för att styrka utlänningsens identitet och underlätta den framtida verkställigheten. Även Migrationsverket och Polismyndigheten bör i förekommande fall kunna omhänderta sådana handlingar. Migrationsverket bör, om det behövs för att utläningen inte medverkar frivilligt, kunna begära hjälp av Polismyndigheten för att kunna omhänderta sådana handlingar. Bestämmelsen bör utformas med 9 kap. 10 § utlänningslagen som förebild.

Omhändertagna handlingar bör utan dröjsmål överlämnas till Säkerhetspolisen, som bör vara skyldig att häva omhändertagandet om det inte längre finns skäl för det. Med en sådan lösning minskar risken för att utlänningsens handlingar behålls längre än vad som är sakligt motiverat, eftersom det är Säkerhetspolisen som har den bästa överblicken över hur frågan om eventuell utvisning utvecklar sig. Särskilt mot bakgrund av att de flesta utläningar som omfattas av den nya lagen sannolikt kommer att ha anmälningsskyldighet som begränsar deras möjlighet att röra sig fritt är det enligt utredningens mening tydligt att deras behov av handlingarna i fråga inte väger lika tungt som samhällets behov av att kunna effektivt verkställa utvisningsbesluten. Säkerhetspolisen bör kunna förse utläningen med kopior av handlingarna om det behövs för att han eller hon ska kunna ta tillvara sin rätt.

Det bör också införas en bestämmelse om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar i samband med att utläningen ansöker om uppehållstillstånd som i stort sett motsvarar 9 kap. 4 § utlänningslagen. Det är mindre sannolikt att en sådan ansökan görs i samband med handläggningen av frågan om utvisning enligt den nya lagen, men det bör i samma utsträckning som i dag finnas möj-

lighet att omhänderta handlingar. Förutom Säkerhetspolisen bör därför Polismyndigheten och Migrationsverket kunna omhänderta sådana handlingar. Av de skäl som nyss har angetts bör handlingarna utan dröjsmål överlämnas till Säkerhetspolisen, som bör vara skyldig att häva omhändertagandet om det inte längre finns skäl för det.

På samma sätt som i dag bör också utlänningen kunna omhändertas en kortare tid inför verkställighet av ett beslut om utvisning enligt den nya lagen. En bestämmelse som motsvarar 9 kap. 12 § utlänningslagen bör därför tas in i den nya lagen. Den korta tidsfrist som gäller enligt den paragrafen, högst 24 timmar med möjlighet till förlängning ytterligare 24 timmar om det finns särskilda skäl, bör vara tillräcklig. Det bör, med hänsyn till att det är fråga om utläningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot, finnas möjlighet att förvara dem på ett extra säkert sätt. Det bör därför framgå av lagtexten att utlänningen får förvaras i arrest eller häkte under tiden för omhändertagandet. Om det är möjligt och lämpligt bör dock i första hand annan placering övervägas, vilket följer av proportionalitetsprincipen. I konsekvens med utredningens överväganden i avsnitt 8.4.13 bör dock barn aldrig få förvaras i arrest eller häkte ens i samband med verkställighet av utvisningen.

Husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter handlingar

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får besluta om husrannsakan enligt 20 § polislagen för att söka efter en utlänning som ska omhändertas för att utvisas eller avvisas enligt utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll. Husrannsakan får även göras för att söka efter föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta. Enligt 9 kap. 4 § utlänningslagen får Migrationsverket och Polismyndigheten besluta att ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Husrannsakan enligt 20 § polislagen kan då i vissa fall aktualiseras. Någon generell rätt för polisen att omhänderta sådana handlingar – och att göra husrannsakan för att leta efter dem – finns emellertid inte.

Husrannsakan och kroppsvisitation får inte heller användas för att söka efter pass eller andra handlingar som kan bidra till att identifiera utlänningen och underlätta verkställigheten. Det leder till att sådana handlingar kan komma att undanskaffas, om utlänningen vill fördröja eller försvåra verkställighet av avlägsnandebeslutet.

När det är fråga om utlänningar som kan komma att utvisas på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot anser utredningen att det i större utsträckning än för andra utlänningar är motiverat att polisen får använda tvångsmedel för att underlätta verkställigheten. Det bör därför tas in en bestämmelse i den nya lagen som ger möjlighet att besluta om husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter pass och andra identitetshandlingar som kan bidra till att underlätta verkställigheten av framtida utvisningsbeslut. Ett sådant beslut bör – i motsats till vad som gäller enligt 20 § polislagen – inte kräva att det har meddelats beslut om att handlingarna i fråga ska omhändertas. Regleringen bör inte heller vara beroende av att det pågår handläggning av någon ansökan om uppehållstillstånd utan gälla generellt så snart utvisning enligt lagen kan komma i fråga.

Innan verkställighet av ett utvisningsbeslut aktualiseras bör endast Säkerhetspolisen få besluta om husrannsakan hos och kroppsvisitation av en utlänning i sådant syfte. Det krävs nämligen en bedömning av sannolikheten att utvisningsbeslut meddelas, för att åtgärden ska vara proportionerlig. Den bedömningen kan bara Säkerhetspolisen göra.

Säkerhetspolisen bör få använda sådana åtgärder även när den har fått ett utvisningsbeslut för verkställighet. Detsamma bör gälla för Polismyndigheten, om den har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att verkställa ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen (se avsnitt 7.3.1). Den som ska verkställa ett sådant beslut kan t.ex. få en begäran från det mottagande landet om att få en kopia på utlänningens identitetshandlingar.

10.5.19 Ändring eller upphävande av tvångsmedelsbeslut

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får – om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det – besluta om inskränkningar i ett beslut om anmälningsskyldighet och om tillfälliga lättnader i det. Säkerhetspolisen får under samma förutsättningar upphäva ett beslut av allmän domstol om anmälningsskyldighet eller ett generellt beslut om användning av tvångsmedel.

Säkerhetspolisen får ansöka om ändring till nackdel för utlänningen av ett beslut om anmälningsskyldighet eller användning av tvångsmedel som har meddelats av Migrationsverket eller regeringen eller om upphävande av ett sådant beslut. Säkerhetspolisen får även ansöka om ändring till utlänningens nackdel av allmän domstols beslut om anmälningsskyldighet eller användning av tvångsmedel.

Säkerhetspolisen eller rätten ska upphäva ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller postkontroll, om det inte längre finns skäl för åtgärden.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I 16 § lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det får Säkerhetspolisen häva eller i för utlänningen förmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. Säkerhetspolisen får också besluta om tillfällig lättnad och vidta omedelbart nödvändig jämkning. Det råder inte någon tvekan om att Säkerhetspolisen får ändra, medge tillfälliga lättnader i eller jämka beslut i fråga om anmälningsskyldighet. Av ordalydelsen förefaller det också som att Säkerhetspolisen får upphäva ett generellt beslut om tillämpning av 19–22 §§ som allmän domstol har fattat med stöd av 14 §.

Däremot finns det inga bestämmelser om hävande eller ändring av tvångsmedel som har beslutats med stöd av 11, 11 a eller 20 §.

Regleringen behöver förtydligas

Som tidigare har påpekats ska bestämmelser om tvångsmedel för att uppfylla kraven i regeringsformen och Europakonventionen vara tydliga och förutsebara. Det gäller givetvis även bestämmelser om när beslut ska upphävas eller upphöra att gälla av annat skäl. Regleringen i 16 § lagen om särskild utlänningskontroll ger intryck av att vara uttömmande när det gäller möjligheten att upphäva eller ändra beslut om användning av tvångsmedel. Enligt utredningens mening behöver dock regleringen göras tydligare och mer heltäckande.

Det bör framgå av den nya lagen under vilka förutsättningar som generella beslut om användning av tvångsmedel får upphävas eller ändras. Det bör också framgå när beslut om användning av tvångsmedel i enskilda fall ska upphävas. Vidare bör det framgå vem som får besluta om det. Eftersom syftet är att ge Säkerhetspolisen befogenheter som myndigheten inte har enligt rättegångsbalken krävs det särskilda regler i den nya lagen.

Någon ändring i lagen om hemlig dataavläsning krävs däremot inte, eftersom skyldigheten att häva tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 20 § andra stycket den lagen har lagts på bl.a. den som har ansökt om åtgärden.

Ändring av anmälningsskyldighet

Bestämmelsen om ändring av anmälningsskyldighet kan lämpligen utformas med motsvarande tvångsmedel i rättegångsbalken som förebild. Det innebär att Säkerhetspolisen, om omständigheterna har förändrats, bör få besluta om inskränkningar i skyldigheten så att utlännen exempelvis inte behöver anmäla sig lika ofta som tidigare. Myndigheten bör också få besluta om tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten, t.ex. att den tillfälligt inte behöver fullgöras om utlännen tas in på sjukhus för en operation. Säkerhetspolisen bör även kunna bestämma att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort (exempelvis om utlännen har flyttat) eller på annan tid än som framgår av beslutet. Säkerhetspolisen bör likaså kunna ge tillfällig dispens från ett förbud att lämna vistelseorten eller medge utlännen rätt att vistas i ett större område. Däremot ger en sådan reglering inte Säkerhetspolisen rätt att utöka anmälningsskyldig-

heten eller att på något annat sätt ändra den till nackdel för utlänningen.

Säkerhetspolisens befogenheter bör gälla oavsett vem som har beslutat om att utlänningen ska ha anmälningsskyldighet. Det innebär en utvidgning i förhållande till dagens reglering, som bara ger myndigheten möjlighet att ändra anmälningsskyldighet och generella beslut om tvångsmedel som har meddelats av allmän domstol.

Eftersom anmälningsskyldighet enligt den nya lagen på samma sätt som i dag ska fullgöras hos Polismyndigheten är det sannolikt den myndigheten som upptäcker om det finns behov av att ändra i anmälningsskyldigheten eller att ge en tillfällig lättnad av något slag. Polismyndigheten bör därför, som föreslagits i avsnitt 10.5.8, vara skyldig att anmäla till Säkerhetspolisen om det finns skäl för ett sådant beslut.

I vilken utsträckning bör Säkerhetspolisen få upphäva generella beslut?

Säkerhetspolisen bör, på samma sätt som i dag, få upphäva ett generellt beslut av allmän domstol om anmälningsskyldighet eller om att tvångsmedel ska få användas. Det är Säkerhetspolisen som har rätt att ta initiativ till beslut om användning av tvångsmedel och som bäst kan överblicka behovet av dem. Om Säkerhetspolisen skulle konstatera att det inte längre finns något behov av tvångsmedel bör myndigheten därför kunna upphäva beslutet.

Det som däremot kan diskuteras är om Säkerhetspolisen bör få upphäva generella beslut om användning av tvångsmedel som har fattats av Migrationsverket eller regeringen. Det rör sig då om beslut under den första treårsperioden. Det är en betydande skillnad mellan att Säkerhetspolisen ges möjlighet att på grund av nya omständigheter inskränka eller medge tillfälliga lättnader i sådana beslut och att myndigheten skulle få upphäva dem. En lämpligare lösning är att Säkerhetspolisen ges rätt att ansöka hos beslutande myndighet om att sådana beslut ska upphävas. En bestämmelse om det bör tas in i den nya lagen.

Om Säkerhetspolisen skulle komma fram till att det inte längre behövs någon anmälningsskyldighet torde det som regel bero på att det har kommit fram nya omständigheter. I möjligheten att inskränka anmälningsskyldigheten ligger att Säkerhetspolisen får besluta att

utlänningen inte behöver fullgöra skyldigheten oftare än någon gång i månaden eller, ytterst, att utlänningen inte alls behöver anmäla sig. Det finns därför inget behov av att ge Säkerhetspolisen interimistisk rätt att besluta att anmälningsskyldigheten ska upphöra.

Utredningen har även övervägt om det bör införas en möjlighet för ansvarigt statsråd att kunna upphäva anmälningsskyldighet som regeringen har beslutat, men har stannat för att någon sådan inte bör införas. Skälet till det är att nya beslutsnivåer inte bör införas om det inte finns ett tydligt behov av det. Den begränsade fördröjning som kan bli följden av att frågan ska avgöras av regeringen och inte av ett enskilt statsråd framstår i sammanhanget som acceptabel. Det gäller särskilt mot bakgrund av att Säkerhetspolisen får kraftigt utökade möjligheter att inskränka utlänningens skyldigheter.

Ändringar till utlänningens nackdel

Under den tid som ett beslut löper om anmälningsskyldighet eller om att andra tvångsmedel får användas kan det komma fram skäl som gör att Säkerhetspolisen bedömer att skyldigheten behöver skärpas. Som exempel kan nämnas att rätten har beslutat att anmälningsskyldigheten ska fullgöras tre eller fyra dagar i veckan men Säkerhetspolisen anser att det är nödvändigt med en tätare anmälningsskyldighet. Alla ändringar till utlänningens nackdel kräver ett nytt beslut. Den nuvarande regleringen utgår från att besluten ska gälla under tre år utan att vare sig utlänningen eller Säkerhetspolisen ska kunna få till stånd ändring på annat sätt än genom en omprövning (se avsnitt 10.5.8). Det medför en risk för att Säkerhetspolisen yrkar att kontrollen ska vara så heltäckande som möjligt och att proportionalitetsprincipen inte får det genomslag som den borde ha. Det kan också finnas situationer där det är tveksamt om en viss ändring kan sägas vara till fördel eller nackdel för utlänningen eller där Säkerhetspolisen och utlänningen har olika åsikter om det. Det kan t.ex. ifrågasättas om det förhållandet att utlänningen visat god sköt-samhet i fråga om anmälningsskyldigheten ger Säkerhetspolisen rätt att inskränka den, eftersom det knappast kan ses som en ändrad omständighet.

För att ge utrymme för en ökad flexibilitet bör den nya lagen ge Säkerhetspolisen möjlighet att ansöka både om skärpning av kon-

trollen i form av utökad anmälningsskyldighet eller utvidgad möjlighet att använda andra tvångsmedel och att ansöka om inskränkningar av kontrollen i situationer där myndigheten inte själv har rätt att besluta om det. Det bör gälla såväl beslut som har meddelats av Migrationsverket eller regeringen som beslut av rätten.

Skyldighet att upphäva beslut om tvångsmedel

Det finns i dag ingen bestämmelse som tydligt anger om och i så fall på vilka grunder beslut om tvångsmedel som har meddelats i enskilda fall med stöd av 19 och 20 §§ lagen om särskild utlänningskontroll ska upphävas. Det innebär inget problem när det gäller tvångsmedlen enligt 19 §, eftersom de är momentana. De hemliga tvångsmedlen, som regleras i 20 §, gäller däremot till dess att tillståndet upphör, om inte beslutet upphävs innan dess. Det kan hävdas att regleringen i rättegångsbalken gäller, eftersom det inte finns några avvikande bestämmelser i lagen om särskild utlänningskontroll. Det innebär att tvångsmedlet endast får användas så länge det finns skäl för det och att åklagare eller rätten får upphäva beslutet, men däremot inte Säkerhetspolisen. I de nu aktuella ärendena finns det inte någon åklagare. Det är då endast rätten som kan upphäva sådana beslut. Det framstår inte som godtagbart att ett hemligt tvångsmedel ska gälla längre än vad som är sakligt motiverat enbart av det skälet att den myndighet som konstaterar att det inte längre finns skäl att använda tvångsmedlet inte har rätt att upphäva det. Säkerhetspolisen kan visserligen avbryta verkställigheten, exempelvis om det skulle visa sig att utlänningen har lämnat landet eller avlidit. Det är trots det otillfredsställande att myndigheten saknar möjlighet att upphäva tvångsmedelsbeslutet i ett sådant fall. Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse som ålägger Säkerhetspolisen att upphäva ett beslut om hemligt tvångsmedel i ett enskilt fall, om det inte längre finns skäl för åtgärden. Motsvarande skyldighet bör gälla för rätten.

10.5.20 Tvångsmedelsbeslut förfaller

Utredningens förslag: Beslut om tvångsmedel upphör att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 17 § lagen om särskild utlänningskontroll upphör ett beslut av rätten enligt 14 § att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs. Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller beslut enligt 11 eller 11 a §. Om regeringen efter överklagande upphäver ett sådant beslut torde även ett eventuellt beslut om tvångsmedel upphöra att gälla oberoende av om det anges i regeringens beslut. Möjligheten att använda tvångsmedel får anses förfalla om utvisningsbeslutet verkställs, eftersom det saknas rättsliga förutsättningar för att använda tvångsmedel mot någon som inte längre vistas i Sverige. Det skulle emellertid skapa en tydligare reglering om det framgår direkt av den nya lagen att tvångsmedelsbeslut alltid upphör att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs. En sådan bestämmelse bör därför införas. Det innebär att om ett verkställighetsförsök misslyckas och utlänningen återförs till Sverige måste det fattas ett nytt beslut om användning av tvångsmedel innan kontrollen av utlänningen kan återupptas.

11 Rättssäkerhetsgarantier vid tvångsmedel

11.1 Behovet av rättssäkerhetsgarantier

De tvångsmedel som huvudsakligen används vid kontroll av utläningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll är hemliga tvångsmedel. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel har i sitt betänkande Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel i detalj redovisat vilka krav som kan och bör ställas på bestämmelser om hemliga tvångsmedel utifrån bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och Europadomstolens praxis (SOU 2018:61 s. 71 f.). Utredningen anför i sina överväganden bl.a. följande: För att användningen av hemliga tvångsmedel ska vara rättssäker är det viktigt med förutsebara, tydliga och precisa regler. Det är också viktigt att det finns begränsningar till skydd för den personliga integriteten. All hemlig tvångsmedelsanvändning som innebär en inskränkning av den enskildes rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen måste ha stöd i lag. Därtill måste det vara förutsebart under vilka omständigheter som hemliga tvångsmedel kan komma att användas. Reglerna måste vara begränsade på så sätt att utrymmet för missbruk minimeras och ingreppet får inte vara större än vad som är nödvändigt (SOU 2018:61 s. 116). De aspekter som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel lyfter fram gör sig gällande även vid användning av de hemliga tvångsmedlen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Mot den bakgrunden är det nödvändigt att innan bestämmelser om tvångsmedel förs över till den nya lagen bedöma om dagens reglering uppfyller kraven i regeringsformen och Europakonventionen. I kapitel 10 har utredningen analyserat om bestämmelserna om tvångsmedel är tillräckligt tydliga och preciserade, vem som ska fatta

beslut i fråga om tvångsmedel och om det finns effektiva rättsmedel. När det gäller de hemliga tvångsmedlen aktualiseras därutöver framför allt frågor om hur materialet från tvångsmedlen ska hanteras.

11.2 Rättssäkerhetsgarantier vid användningen av hemliga tvångsmedel

11.2.1 Allmänt om utvecklingen

Under senare år har lagstiftaren haft fokus på att skapa bättre rättssäkerhetsgarantier vid användningen av hemliga tvångsmedel. Lagändringarna har tagit sikte både på handläggningen av olika tvångsmedelsfrågor, beröras rätt till insyn och efterhandskontroll. Vissa av dessa ändringar har berört hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Det har införts ett system med offentliga ombud vid domstols handläggning av ärenden om vissa hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Det regelverket är genom en hänvisning i 20 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll tillämpligt när rätten i enskilda fall beslutar angående hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Användningen av överskottsinformation som härrör från hemliga tvångsmedel lagreglerades i början av 2000-talet. Då reglerades även användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Regleringen, som utformades med 27 kap. 23 a § rättegångsbalken som förebild, finns i 21 a § lagen om särskild utlänningskontroll.

Vidare har det införts bestämmelser om att den som har utsatts för hemliga tvångsmedel i efterhand ska underrättas om att så har varit fallet. Säkerhetspolisens användning av sådana tvångsmedel har dock generellt undantagits från underrättelseskyldigheten. Det gäller även användningen av tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2006/07:133 s. 52).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättades år 2008. Till nämndens uppgifter hör bl.a. att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Nämnden anser dock att användning av hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll i dag inte omfattas av nämndens tillsyn (se avsnitt 11.4.2).

11.2.2 Regeringsformens och Europakonventionens krav på vissa rättssäkerhetsgarantier

I avsnitt 10.4 har utredningen redovisat vilka grundläggande krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer på lagstiftning om tvångsmedel. Utöver det som anges där framgår det av Europadomstolens praxis att det i vart fall när det gäller hemliga tvångsmedel ställs ytterligare krav. Till dem hör att det ska

- finnas förhands- och efterkontroll,
- finnas förfaranderegler för undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas,
- vidtas försiktighetsåtgärder vid överföring av information till andra parter, och
- anges under vilka omständigheter som materialet från åtgärden kan eller måste raderas.

11.2.3 Tidigare utredningars förslag

Flera andra utredningars förslag har beröringspunkter

De frågor som nu är aktuella har direkta beröringspunkter med ett flertal förslag som har utarbetats av andra utredningar och som för närvarande övervägs i Regeringskansliet. Det är därför nödvändigt att presentera de förslagen som en bakgrund till utredningens överväganden i detta kapitel.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel hade i uppdrag att se över rättssäkerhetsgarantier och mekanismer som ska skydda den personliga integriteten när hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig brottslighet används. Uppdraget omfattade dock bara bestämmelserna om de tvångsmedel som permanentades den 1 januari 2015.

Ett av utredningens förslag är att det ska förtydligas vilken personkrets som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får

användas mot. Utredningen anser att regleringen i 27 kap. 20 § rättegångsbalken inte tillräckligt tydligt begränsar den krets som får utsettas för sådan avlyssning. Utredningen föreslår därför att det direkt av lagtexten ska framgå att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation endast får avse meddelanden som den misstänkte deltar i. Om så inte är fallet ska avlyssningen genast avbrytas. Det ska dock vara tillåtet att avlyssna så mycket att det går att utröna om den misstänkte deltar i meddelandet.

Utredningen föreslår vidare att det i tillstånd till kvarhållande av försändelser både enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och 8 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska anges vilka försändelser kvarhållandet ska omfatta. I 20 och 22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll finns det en särreglering av postkontroll som gäller i stället för rättegångsbalkens bestämmelser. Frågan om motsvarande ändring bör göras i lagen om särskild utlänningskontroll togs inte upp till diskussion, eftersom det låg utanför direktiven. Den frågan har behandlats i avsnitt 10.5.12.

Ett annat förslag rör användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel. Med överskottsinformation avses uppgifter om något annat än det brott eller den brottslighet som legat till grund för att använda det hemliga tvångsmedlet. Utredningen föreslår att begränsningarna i 27 kap. 23 a § rättegångsbalken av i vilka fall förundersökning får inledas och brott får utredas grundat på överskottsinformation tas bort. Skälet till det är att utredningen bedömer att begränsningarna strider mot Europakonventionen. Enligt utredningen måste all användning av överskottsinformation vara reglerad, vilket inte är fallet i dag.

Utredningen föreslår därför en ny generell reglering av användning av överskottsinformation. Enligt den får upptagningar och uppteckningar samt uppgifter som framkommit vid användning av hemliga tvångsmedel användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet. På samma sätt som i dag ska begränsningar i annan lagstiftning beaktas, t.ex. bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen och om dataskydd i bl.a. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. För att minimera risken för felaktig användning av överskottsinformation föreslår utredningen att det av lagtexten ska framgå att det kan finnas begränsningar i annan lagstiftning som innebär att sådan information inte får användas. Utredningen föreslår vidare att

endast åklagare får besluta att överskottsinformation ska användas för något annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet. Åklagaren ska vara skyldig att göra en proportionalitetsbedömning, varvid han eller hon bl.a. ska beakta uppgifternas integritetskänslighet. Överskottsinformation ska få användas endast om skälen för det uppväger det men som användningen kan antas innebära för den som uppgiften gäller, syftet med tvångsmedlet eller något annat motstående intresse. Förslaget innebär att all användning av överskottsinformation från samtliga hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott regleras på samma sätt. Det tydliggörs också, genom ändringar i 27 kap. 24 § rättegångsbalken, att regleringen i den paragrafen bara avser frågan om överskottsinformationen får användas, men inte eventuell fortsatt behandling av informationen. Motsvarande ändringar föreslås i 12 och 13 §§ lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Vidare anmärker utredningen att 21 a § lagen om särskild utlänningskontroll är utformad på liknande sätt som 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och att det enligt förarbetena också har varit avsikten (Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m., prop. 2004/05:143, s. 54). Utredningen avstod dock från att föreslå någon ändring i lagen om särskild utlänningskontroll med hänvisning till att det låg utanför uppdraget.

Även granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar från hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott behandlas av utredningen. Enligt förslagen ska som huvudregel allt material från hemliga tvångsmedel bevaras till dess att förundersökningen har lagts ner eller avslutats eller, om åtal väcks, saken har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Dessutom föreslår utredningen att vissa grundläggande krav på dokumentation ska lagregleras när det gäller beslut och andra åtgärder som rör hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Beslagsutredningen

Beslagsutredningen hade i uppdrag att se över reglerna om beslag och husrannsakan och anpassa dem till modern teknik. Utredningen föreslår bl.a. att de nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 12 § rättegångsbalken ska upphävas. Enligt paragrafen får enskilda handlingar som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning endast granskas av den krets som anges där. En motsvarande ändring föreslås i 28 kap. 8 § rättegångsbalken. Det huvudsakliga skälet till förslaget är att bestämmelserna enligt vad utredningen uppger inte tillämpas enligt ordalydelsen. Som en konsekvens föreslår utredningen att hänvisningen i 27 kap. 24 § första stycket rättegångsbalken, som på motsvarande sätt begränsar vilka som får granska material från hemliga tvångsmedel, ska tas bort.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel

Utredningen om regeländringar för vissa hemliga tvångsmedel hade i uppdrag att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan knytas enbart till den person som åtgärden riktar sig mot, i stället för till ett telefonnummer eller annan motsvarande adress eller till en viss elektronisk kommunikationsutrustning.

Utredningen avstod från att föreslå att kopplingen mellan telefonnummer och person ska tas bort. Så enkla åtgärder från kriminella som att använda flera telefoner utgör emellertid enligt utredningen ett reellt problem. Rättsväsendets resurser tas i anspråk för domstolssammanträden där utfallet många gånger kan förutses. Utredningen föreslog därför ett förenklat förfarande vid domstolsprövningen. Om tillstånd till hemlig avlyssning begärs under samma tid mot samma person och med stöd av samma omständigheter som en tidigare ansökan (eller anmälan av ett interimistiskt beslut), men beträffande ytterligare ett telefonnummer eller en kommunikationsutrustning, ska rätten kunna fatta beslut utan något sammanträde. Kravet på att ett offentligt ombud ska utses när en ansökan eller anmälan kommit in till rätten ska inte gälla i sådana fall. Ett offentligt

ombud ska i stället utses när rätten har meddelat sitt beslut (SOU 2018:30 s. 13 och 59 f.).

Regeringen har i lagrådsremissen Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning föreslagit att tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa fall får beslutas utan att rätten håller sammanträde.

11.3 Överväganden och förslag

11.3.1 Hänvisningar till rättegångsbalken eller särreglering?

Utredningens bedömning: De rättssäkerhetsgarantier som finns i rättegångsbalken bör gälla även för tvångsmedel enligt den nya lagen, utom i de avseenden där det krävs en särreglering på grund av att tvångsmedlen används för annat ändamål eller det finns skäl för andra sakliga lösningar.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 10.5.1 har utredningen diskuterat i vilken utsträckning den nya lagen bör hänvisa till bestämmelser i rättegångsbalken om tvångsmedel och när det krävs en särreglering. Det som har anförts där har samma relevans för rättssäkerhetsgarantier knutna till tvångsmedelsanvändningen. Utredningen anser alltså att fördelarna med att luta sig mot en redan existerande reglering väger över nackdelarna. Så långt möjligt bör därför regleringen vara densamma i den nya lagen som i rättegångsbalken. Särreglering av rättssäkerhetsgarantierna i den nya lagen bör bara finnas i den utsträckning det krävs på grund av att tvångsmedlen används för annat ändamål eller det annars finns sakliga skäl för att göra avsteg från rättegångsbalkens regler.

Det finns enligt utredningens mening samma behov som i dag av en särreglering beträffande granskning, bevarande och förstöring av material från hemliga tvångsmedel. Det beror främst på att Säkerhetspolisen har samma roll enligt lagen om särskild utlänningskontroll som åklagare har när det gäller granskning och beslut om bevarande eller förstöring av material från hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Likaså behövs det på samma sätt som i dag en särreglering av användningen av överskottsinformation.

11.3.2 Utredningsförslag som berör rättssäkerhetsgarantierna

Utredningens bedömning: Flertalet av de förslag som rör rättssäkerhetsgarantier och som har lagts fram av andra utredningar kräver inga särskilda överväganden om innehållet i den nya lagen.

Skälen för utredningens bedömning

Vissa utredningsförslag får automatiskt genomslag om de genomförs

Vissa av de förslag som har redovisats i avsnitt 11.2.3 är av den arten att de automatiskt kommer att få genomslag vid tillämpningen av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen, om de genomförs. Det beror på att den nya lagen, på samma sätt som lagen om särskild utlänningskontroll, i stor utsträckning hänvisar till bestämmelser i rättegångsbalken. Ändringar av bestämmelser i balken kommer därmed automatiskt att gälla även när tvångsmedel beslutas enligt den nya lagen, om det inte införs en särreglering. Det gäller t.ex. förslaget från Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel att det uttryckligen ska anges att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bara får avse meddelanden som den misstänkte deltar i. Eftersom den nya lagen inte föreslås innehålla några särregler om avlyssning av elektronisk kommunikation kommer samma begränsning att gälla vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som beslutas med stöd av den. Det innebär att endast kommunikation som utlännen deltar i får avlyssnas. Även förslaget om utökad dokumentationsskyldighet avseende bl.a. hävande av hemliga tvångsmedel kommer att gälla vid användning av tvångsmedel enligt den nya lagen. Eftersom den nya lagen innehåller en särreglering av granskning och bevarande av material från hemliga tvångsmedel och om överskottsinformation blir däremot de föreslagna bestämmelserna i dessa delar och vissa delar av förslaget om dokumentationsskyldighet inte tillämpliga.

Förslaget om ett förenklat förfarande vid ansökan om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i vissa fall blir också automatiskt tillämpligt vid användningen av tvångsmedel enligt den nya lagen.

Enligt utredningens mening bör det inte införas någon särreglering i den nya lagen som innebär att nyssnämnda förslag inte ska få genomslag.

Andra förslag kräver följdändringar eller särskilda överväganden

Som utredningen har redovisat i avsnitt 11.2.3 finns det ett flertal utredningsförslag som bereds i Regeringskansliet och som i större eller mindre utsträckning kan ha betydelse för tillämpningen av den nya lagen. Införandet av hemlig dataavläsning kräver, som utredningen redovisat i avsnitt 10.5.4, inga anpassningar i den nya lagen. Däremot måste de hänvisningar som görs till lagen om särskild utlänningskontroll ersättas med motsvarande hänvisningar till bestämmelserna om tillstånd till användning av tvångsmedel, användning av överskottsinformation, granskning och förstöring i den nya lagen. Den frågan har behandlats i avsnitt 10.5.13.

Utredningen återkommer i det följande till några av de övriga förslagen.

11.3.3 Handläggningen i allmän domstol

Utredningens bedömning: Säkerhetspolisen bör även i fortsättningen företräda det allmänna vid handläggningen i allmän domstol av frågor om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har besökt Stockholms tingsrätt och samtalat med de domare som under senare år har handlagt frågor om anmälningsplikt och andra tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll. De såg inget direkt behov av förbättringar beträffande författningsbestämmelserna men uttryckte oro beträffande handläggningsformerna. De framhöll risken för obalans i processen när en företrädare för en myndighet som i övrigt inte processar i brottmål är den som ska spela samma roll som en åklagare gör vid en huvudförhandling i tingsrätt. Eftersom det är få mål av nu aktuellt slag är det svårt för den som företräder Säkerhetspolisen att få någon vana vid processformen. Utlänningen däremot företräds ofta av en mycket erfaren brottmålsadvokat. För

att den kontradiktoriska processen ska fungera som det är tänkt är det enligt domarna nödvändigt att parterna är någorlunda jämställda och att den som ansöker om rättens beslut är väl förtrogen med de processuella reglerna i brottmål. Om så inte är fallet riskerar rättens roll att påverkas. Samtidigt är frågorna som berörs i nu aktuella ärenden av den karaktären att samhällsintresset och risken för allvarliga brott alltid står i fokus. Domarna väckte mot den bakgrunden frågan om åklagare med vana vid mål om brott mot rikets säkerhet och terrorismrelaterade brott skulle kunna företräda det allmänna även i nu aktuella ärenden. Det skulle enligt dem borga för en bättre process. Om det på sikt blir fler ärenden än i dag som prövas av allmän domstol får frågan om vem som ska företräda det allmänna i denna typ av frågor ännu större betydelse.

Utredningen har förståelse för de framförda synpunkterna. De särskilda problem som hör samman med prövningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll är emellertid intimt förknippade med Säkerhetspolisens allmänna roll och med handläggningen av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Det skulle strida mot den grundläggande rollfördelningen på området att ge åklagare uppgiften att företräda det allmänna när det gäller kontroll av utläningar som har utvisats. Utredningen har därför stannat för att Säkerhetspolisen även i fortsättningen bör företräda det allmänna vid handläggningen i allmän domstol av frågor om särskild kontroll av vissa utläningar.

11.3.4 Hanteringen av material från tvångsmedel

Utredningens förslag: Material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll får granskas endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller åklagare. Detsamma ska gälla granskning av material från andra tvångsmedel. Sådan granskning ska dock få delegeras till sakkunnig eller annan som anlitas. Granskningen ska göras snarast möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Bör det regleras vem som får utföra granskningen?

I 22 § lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska granskas snarast möjligt. Den får granskas endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare.

Beslagsutredningen har föreslagit att bestämmelserna i rättegångsbalken om vem som får granska material från hemliga tvångsmedel ska upphävas. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har emellertid invänt mot det förslaget. Den utredningen anser att det alltjämt bör finnas tydliga bestämmelser om vem som ansvarar för att bevilja behörighet att granska sådant material i det enskilda fallet (SOU 2018:61 s. 203).

Tydliga regler om vem som får utföra granskningen av material från hemliga tvångsmedel är väsentliga både ur rättssäkerhetssynpunkt och för att skydda enskildas personliga integritet. Utan den begränsning som gäller i dag finns det inga garantier för att det material som blir följden av att hemliga tvångsmedel används hanteras med särskild försiktighet. Eftersom det är fråga om tvångsmedel som är särskilt integritetskränkande är det viktigt för tilltron till rättsväsendet att materialet inte får onödig spridning. Utredningen delar alltså den uppfattning som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel har gett uttryck för. Regleringen bidrar emellertid inte bara till att kretsen av personer som granskar materialet begränsas utan även till att det i efterhand är enkelt att kontrollera vem eller vilka som har fått tillgång till materialet. Det underlättar tillsynen av användningen av hemliga tvångsmedel, som också är en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Utredningen anser att det är särskilt viktigt med bestämmelser som begränsar integritetsintrånget för utlännningar i ärenden av nu aktuellt slag. Oavsett vad som beslutas beträffande motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken bör det därför även i fortsättningen begränsas vilka som får ta del av material från hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Den krets som får granska material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bör vara densamma som i dag. Bestämmelser om det bör tas in i den nya lagen. På samma sätt som i dag bör det ställas krav på snabb granskning.

Granskning vid postkontroll

Enligt 20 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll får rätten meddela Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten tillstånd att närmare undersöka, öppna och granska sådana försändelser hos beforderingsföretag som ställts till utlänningen eller som har avsänts av honom eller henne. Bestämmelserna om granskning vid postkontroll skiljer sig redan i dag från det som gäller för granskning av material från andra hemliga tvångsmedel. I dag föreskrivs i 22 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll att en försändelse får undersökas, öppnas och granskas endast av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Undersökningen ska göras snarast möjligt. I många fall kan det räcka med en ytlig undersökning av exempelvis ett brev i form av granskning av avsändare och mottagare för att kunna konstatera att brevet saknar intresse för kontrollen av utlänningen. I andra fall är det nödvändigt att också öppna försändelsen och ta del av innehållet i den för att kunna avgöra om det är av betydelse för kontrollen av utlänningen. Regleringen är utformad på det sättet för att minska integritetsintrånget. Den bör i sak oförändrad föras över till den nya lagen.

Granskning av material från andra hemliga tvångsmedel

Det finns i dag inte någon bestämmelse i lagen om särskild utlänningskontroll som reglerar granskning av material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Kraven ifråga om snabb granskning och begränsning av kretsen som får granska innehållet bör även omfatta material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Att dagens reglering inte omfattar det förefaller vara enbart ett förbiseende. Det finns inget sakligt skäl att ha olika regler för hanteringen av material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Regleringen är i dag densamma i både rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott oavsett om materialet kommer från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

I avsnitt 10.5.11 har utredningen föreslagit att även hemlig kame-
raövervakning ska få användas för att kontrollera utlänningar som

har utvisats enligt den nya lagen men som ändå blir kvar i Sverige. Bestämmelserna om granskning bör gälla även för material från det tvångsmedlet. Det är minst lika viktigt att materialet från hemlig kameraövervakning granskas snabbt och att kretsen som får granska materialet begränsas på samma sätt som i rättegångsbalken.

Granskning av material från andra tvångsmedel

Regleringen i 22 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll gäller även för brev och andra slutna handlingar som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Det innebär en strängare reglering än i rättegångsbalken. Enligt 28 kap. 8 § rättegångsbalken får post- eller telegrafafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling, som anträffas vid husrannsakan, inte undersökas närmare. Inte heller får brev eller annan slutna handling öppnas i annan ordning än som anges i 27 kap. 12 § rättegångsbalken. I sistnämnda paragraf föreskrivs att endast rätten, undersökningsledare eller åklagare får närmare undersöka sådana handlingar. Uppgiften får dock delegeras till sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen av brottet. Genom en hänvisning i 28 kap. 13 § rättegångsbalken gäller den regleringen även för handlingar som påträffas vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Beslagsutredningen har som nyss nämnts föreslagit att bestämmelserna om granskning i både 27 kap. 12 § och 28 kap. 8 § rättegångsbalken ska upphävas.

Utredningen kan inte se något sakligt skäl till att ha en strängare reglering i den nya lagen än den som i dag gäller för granskning av material från motsvarande tvångsmedel i rättegångsbalken. Däremot bör, av de skäl som angetts beträffande granskning av material från hemliga tvångsmedel, det även fortsättningsvis anges vem som får granska brev och andra slutna handlingar som påträffas vid användning av tvångsmedel som inte är hemliga. Regleringen bör utformas på samma sätt som för granskning av material från hemliga tvångsmedel. Det innebär att granskningen ska göras snarast möjligt och utföras av rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare. Uppgiften att granska en handling som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning bör dock få delegeras

till sakkunnig eller annan som anlitas av Säkerhetspolisen. Det kan t.ex. vara fråga om en sakkunnig som är knuten till Försvarmakten.

11.3.5 Förstöring av material från hemliga tvångsmedel

Utredningens förslag: Upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska i de delar de är av betydelse för kontrollen av utlännningen bevaras så länge de behövs för det ändamålet. I de delar som uppgifter från upptagningar och uppteckningar får användas för något annat ändamål ska de bevaras så länge som behövs för det ändamålet. I övrigt ska upptagningar och uppteckningar förstöras så snart som möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Regleringen i 22 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll av när upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska förstöras knyts i dag till uppgifternas betydelse för ändamålet med avlyssningen. Dagens reglering ställer krav på att sådana upptagningar eller uppteckningar ska förstöras omedelbart efter granskningen, om det konstateras att de saknar betydelse för ändamålet med avlyssningen. Motsvarande krav på förstöring av material från hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken, som ursprungligen var detsamma, har med tiden mjukats upp. Kravet på omedelbar förstöring har ersatts med föreskrifter om hur länge materialet får bevaras. Det har framför allt sin grund i att det kan vara svårt att omedelbart kunna överblicka vilken betydelse materialet kan ha för det ändamål som föranledde tvångsmedelsanvändningen (prop. 1988/89:124 s. 69, prop. 2004/05:143 s. 44 och Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237, s. 159 f.).

Materialet bör få bevaras längre än i dag

Det finns inget skäl att ha någon annan utgångspunkt än att material från användning av hemliga tvångsmedel ska förstöras om det inte är av betydelse för kontrollen av utlänningen. Regleringen behöver dock anpassas med hänsyn till det som sägs nedan om förstöring av material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Vidare bör kravet på omedelbar förstöring på samma sätt som i rättegångsbalken ersättas med en reglering av hur länge materialet får bevaras.

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel föreslår – under hänvisning till två fall i Europadomstolen – att material från hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken ska bevaras längre än i dag. Det längre bevarandet motiveras av risken för att sådant som åklagaren anser vara ointressant kan ha betydelse för försvaret av den misstänkte. Hans eller hennes rätt till en rättvis rättegång kan äventyras om materialet förstörs därför att åklagaren inte anser att det har någon betydelse för utredningen (SOU 2018:61 s. 210 f.). Motsvarande ändring föreslås gälla för material från preventiva tvångsmedel.

Ett krav på omedelbar förstöring av material från hemliga tvångsmedel kan leda till att det som senare visar sig ha varit viktig information kan gå förlorad. Det var skälet till att man i rättegångsbalken och annan lagstiftning gick ifrån kravet på omedelbar förstöring av material från hemliga tvångsmedel. Viss information som vid en första granskning bedöms sakna intresse kan senare visa sig vara av betydelse.

De skäl som anfördes för att material från hemliga tvångsmedel i förundersökningar inte bör förstöras omedelbart talar för att material från hemliga tvångsmedel som används vid kontroll av utlänningar inte heller bör förstöras omedelbart. Å ena sidan talar skyddet för enskildas integritet för snabb förstöring. Av integritetsskäl bör det som saknar betydelse inte bevaras längre än nödvändigt. Det bör då särskilt beaktas att användning av hemliga tvångsmedel kan leda till en ingående kartläggning av en persons förehavanden och kontakter. Å andra sidan kan snabb förstöring visa sig vara till nackdel inte bara för kontrollen av utlänningen utan också för utlännings egna intressen. Enligt utredningens mening är det en viktig rättssäkerhetsgaranti att material från hemliga tvångsmedel inte förstörs så

snabbt att viktig information riskerar att gå förlorad. Argumentet att snabb förstöring av material från hemliga tvångsmedel riskerar att leda till att rätten till en rättvis rättegång kan äventyras är nämligen inte bara tillämpligt i brottmål, eftersom rätten till en rättvis rättegång även avser civila rättigheter och skyldigheter. Det kan således inte uteslutas att snabb förstöring i ett enskilt fall skulle kunna vara till nackdel för utlänningen. Snabb förstöring kan också begränsa Säkerhetspolisens möjlighet att effektivt förebygga allvarlig brottslighet. Mot den bakgrunden bör förstöringskravet nyanseras.

En rimlig avvägning är att sådant material som saknar betydelse för ändamålet med tvångsmedlet ska förstöras så snart som möjligt, men att annat material får bevaras viss tid. Det bör alltså vara behovet av att bevara materialet som ett led i kontrollen av utlänningen som bör vara avgörande. Så länge upptagningar eller uppteckningar behövs för det ändamålet bör materialet få bevaras. Vad som kan vara av intresse för kontrollen kan variera från individ till individ. Det kan t.ex. vara av intresse att bevara upptagningar eller uppteckningar som visar på kontakter med organisationer, grupper eller personer som kan befaras planlägga eller på annat sätt medverka till eller främja sådan brottslighet som kan utgöra grund för utvisning enligt lagen. Det kan också vara nödvändigt att bevara material en tid för att kunna identifiera utlänningens kontakter för att utesluta att det rör sig om sådana organisationer, grupper eller personer. När materialet inte längre är av intresse för kontrollen bör det förstöras.

Sådant material som bedöms sakna intresse för kontrollen av utlänningen bör förstöras så snart som möjligt. Det kan t.ex. röra sig om meddelanden som utlänningen inte deltagit i eller kameraupptagningar där utlänningen inte finns med. Det kan också vara fråga om material som uppenbart saknar intresse för kontrollen, t.ex. meddelanden som enbart rör familjeangelägenheter såsom barnens skolgång eller anhörigas hälsa.

Om det har fattats ett beslut om att överskottsinformation ska användas för ett annat ändamål än det som föranlett tillståndet att använda tvångsmedlet, bör materialet få bevaras så länge som det behövs för det nya ändamålet. Materialet bör därefter förstöras.

Förstörelingskravet bör utvidgas

En skillnad mellan regelverket i 27 kap. rättegångsbalken och regleringen i 22 § lagen om särskild utlänningskontroll är att sistnämnda paragraf endast reglerar förstörelse av material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation men inte material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Det är enligt utredningens mening en brist. När det infördes en bestämmelse i 27 kap. rättegångsbalken om förstörelse av material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (prop. 2005/06:178) diskuterades inte om motsvarande bestämmelse borde tas in i lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt utredningens mening bör förstörelse av material från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation regleras på samma sätt i den nya lagen som förstörelse av material från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Utredningen har i avsnitt 10.5.11 föreslagit att Säkerhetspolisen ska kunna begära rättens tillstånd till hemlig kameraövervakning. Därmed behöver tillämpningsområdet för förstörelse utvidgas så att även material från hemlig kameraövervakning omfattas av samma reglering som material från övriga hemliga tvångsmedel.

11.3.6 Förstörelse av kopior av visst annat material

Utredningens förslag: En kopia av material från en omhändertagen kommunikationsutrustning ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller myndighetens brottsutredande verksamhet.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i avsnitt 10.5.15 föreslagit att en polisman vid Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar får omhändertaga kommunikationsutrustning som polismannen påträffar vid bl.a. husrannsakan. Om polismannen inte på plats kan avgöra om utrustningen innehåller något av intresse får utrustningen tas med till Säkerhetspolisen för närmare undersökning. I vissa fall får innehållet även kopieras. Det bör framgå av regleringen hur kopior av innehållet i kommunikationsutrustningen ska hanteras. Om innehållet har kopierats bör kopian få bevaras så länge som den behövs i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller myn-

dighetens brottsutredande verksamhet. Därefter bör den förstöras. Om det är fråga om personuppgifter, dvs. uppgifter som kan knytas till en identifierbar person, ska Säkerhetspolisen också tillämpa det regelverk som gäller för behandling av sådana uppgifter.

11.3.7 Överskottsinformation

Utredningens förslag: Regleringen av användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel ska vara generell. Sådan information får användas inte bara för att inleda förundersökning eller förhindra förestående brott utan även för annat ändamål. Om det finns bestämmelser i annan lagstiftning, t.ex. offentlighets- och sekretesslagen, som hindrar användningen ska de gälla. En prövning ska alltid göras av om skälen för att använda överskottsinformationen uppväger det intrång eller men som användningen kan innebära för utlännningen, syftet med tvångsmedlet eller något annat motstående intresse. Säkerhetspolisen ska besluta om användning av överskottsinformation. Beslut att använda överskottsinformation ska dokumenteras.

Skälen för utredningens förslag

Användningen av överskottsinformation bör regleras generellt

I 21 a § lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att överskottsinformation från hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation under vissa förutsättningar får användas för att inleda förundersökning eller tillföras en pågående förundersökning. Sådan överskottsinformation får också användas för att förhindra förestående brott. All annan användning av överskottsinformation är oreglerad.

För den enskilde innebär användningen av hemliga tvångsmedel ett betydande intrång i den personliga integriteten. Att använda den information som tvångsmedlen genererar för andra ändamål kan ses som ett ytterligare intrång. Det är därför viktigt att det – till skillnad från i dag – skapas en heltäckande reglering om när överskottsinformation från hemliga tvångsmedel får användas. De argument som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa

hemliga tvångsmedel anför för att den nuvarande regleringen inte är godtagbar mot bakgrund av kraven i Europakonventionen är övertygande (SOU 2018:61 s. 195).

Den nya lagen bör därför, på samma sätt som föreslagits beträffande 27 kap. 23 a § rättegångsbalken, reglera all användning av överskottsinformation i stället för enbart användning för att utreda och förhindra brott. När regleringen görs generell behöver användningen begränsas på ett annat sätt än i dag. En lämplig lösning är att införa en proportionalitetsbedömning likt den som föreslås gälla enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken som krav för att överskottsinformation ska få användas. Den föreslagna lösningen innebär att samma reglering kommer att gälla oavsett vilken lagstiftning som Säkerhetspolisen tillämpar.

Det ligger i sakens natur att det krävs starka skäl för att få använda överskottsinformation som kommit fram i Säkerhetspolisens verksamhet för något annat ändamål än det som föranlett användningen av tvångsmedlet. I de flesta fall torde sekretess hindra användningen av överskottsinformation. Det kan därför antas att överskottsinformation kommer att användas i betydligt mindre utsträckning enligt den nya lagen än enligt rättegångsbalken. Att överskottsinformation kan behöva användas för att förhindra allvarliga brott är dock odiskutabelt. Likaså att använda överskottsinformation som kan bidra till att fria en person från brottsmisstankar. Det måste dock bedömas från fall till fall om användningen av överskottsinformation är proportionerlig, både med hänsyn till utlänningens intresse och till syftet med tvångsmedelsanvändningen. Även andra motstående intressen kan i ett enskilt fall hindra att överskottsinformationen används, t.ex. hänsynen till samarbetet med utländska säkerhetstjänster.

Regleringen bör renodlas

Det bör göras tydlig skillnad mellan rätten att bevara överskottsinformation för att använda för ett annat ändamål än det som legat till grund för tillståndet att använda tvångsmedlet och rätten att behandla personuppgifter från sådan information. Det sistnämnda bör enbart regleras i författningar som rör behandling av personuppgifter. Regleringen bör därför renodlas på samma sätt som Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångs-

medel föreslår ska gälla beträffande överskottsinformationen från tvångsmedel i rättegångsbalken och från preventiva tvångsmedel.

Hur länge bör överskottsinformationen få bevaras?

Utgångspunkten är på samma sätt som i dag att material från hemliga tvångsmedel ska förstöras. Användningen av överskottsinformation utgör ett undantag från huvudregeln, men lagstiftarens avsikt har varit att sådan information också ska förstöras när den inte längre behövs för det nya ändamålet. Det gäller dock inte sådant material som tas in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom. Det bör förtydligas i den nya lagen hur länge överskottsinformation får bevaras. Beträffande överskottsinformation som ska användas för brottsbekämpande ändamål kan den föreslagna nya regleringen i 27 kap. 24 § rättegångsbalken tjäna som förebild. Den innebär att överskottsinformation som används i en förundersökning ska bevaras till dess att förundersökningen läggs ned. Om åtal väcks ska överskottsinformationen bevaras till dess att målet har avgjorts slutligt. Överskottsinformation som tillförs underrättelseverksamheten får bevaras så länge som krävs för det specifika ändamålet. När den inte längre behövs ska överskottsinformationen förstöras. Motsvarande reglering bör tas in i den nya lagen.

Vid användning av överskottsinformation för andra ändamål än brottsbekämpning, t.ex. för handläggningen av andra utlänningsärenden, är det svårare att hitta en lika naturlig tidpunkt för när överskottsinformationen ska förstöras. Den lämpligaste lösningen är därför att föreskriva att överskottsinformationen får bevaras så länge som behövs för det nya ändamålet. Därefter ska den förstöras.

Vem bör besluta om användning av överskottsinformation?

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel föreslår att åklagare ska besluta om användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel. Enligt utredningen ska det gälla oavsett för vilket ändamål informationen ska användas (SOU 2018:61 s. 198). Förslaget innebär att åklagaren ska avgöra bl.a. om överskottsinformationen ska få tillföras underrättelseverksamheten. Det motiveras med dels att åklagare normalt

ansvarar för att material från hemliga tvångsmedel förstörs, dels att det kan krävas kvalificerade juridiska bedömningar.

Det väcker frågan om åklagare även bör besluta om användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. För den lösningen talar att det sannolikt kommer att röra sig om ett litet antal beslut och att eventuell användning av överskottsinformation troligen kommer att avse brottsbekämpande ändamål. Åklagare har erfarenhet av de bedömningar som krävs, eftersom de som regel beslutar om användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Vidare kan det krävas kvalificerade juridiska bedömningar som förutsätter juristutbildning. Åklagaren är dessutom fristående från Säkerhetspolisen.

Mot den lösningen talar framför allt att det i dag är Säkerhetspolisen som beslutar om användningen av överskottsinformation enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Informationen kan dessutom främst ha betydelse i Säkerhetspolisens egen verksamhet. Det är Säkerhetspolisen som bäst kan bedöma värdet av att kunna använda överskottsinformationen i den verksamheten och vilken eventuell skada som kan uppkomma av användningen. Myndigheten har också god tillgång till kvalificerad rättslig kompetens. Åklagare har inte någon arbetsuppgift vid tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll eller utlänningslagen, utöver att beivra brott mot lagarna.

Utredningen anser att den lämpligaste lösningen är att Säkerhetspolisen på samma sätt som i dag får besluta om användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Det bör gälla oavsett vilken lösning som väljs när det gäller vem som ska besluta om användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel enligt annan lagstiftning.

Det är viktigt ur integritetssynpunkt att användningen av material från hemliga tvångsmedel kan följas. När material förs över för användning i ett annat sammanhang än det som tillståndet att använda tvångsmedlet avser är det särskilt viktigt att det framgår att det är fråga om uppgifter, upptagningar eller uppteckningar från ett hemligt tvångsmedel. Det bör därför införas en skyldighet för Säkerhetspolisen att dokumentera dels vilka handlingar eller uppgifter som har tagits tillvara som överskottsinformation, dels för vilket ändamål och till vem och när materialet har lämnats ut.

11.3.8 Underrättelse om att tvångsmedel har använts

Utredningens bedömning: Det ska inte införas någon skyldighet att underrätta den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens bedömning: Den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel i Säkerhetspolisens verksamhet underrättas inte om det i efterhand. Det gäller nämligen ett generellt undantag från underrättelseskyligheten i 27 kap. 31 § rättegångsbalken för sådana brott som Säkerhetspolisen utreder. De undantag från underrättelseskyligheten som gäller enligt 27 kap. 33 § rättegångsbalken för vissa brottstyper tar sikte på dels terrorismrelaterade brott, dels allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. I förarbetena konstaterades att en underrättelseskylighet för Säkerhetspolisen med få undantag skulle leda till att de berörda ändå inte skulle underrättas. En formell underrättelseskylighet skulle därmed inte tjäna något egentligt syfte (Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m., prop. 2006/07:133, s. 48 f.). När det gällde frågan om underrättelseskylighet borde införas i lagen om särskild utlänningskontroll konstaterade regeringen att utläningen inte har någon rätt till partsinsyn av det slag som gäller i brottmål. Någon underrättelse skulle i vart fall inte kunna lämnas så länge som utläningen finns kvar i Sverige. Även sedan utvisning verkställts skulle det praktiskt taget aldrig kunna lämnas någon underrättelse (prop. 2006/07:133 s. 52). Av det skälet infördes det inte någon underrättelseskylighet i lagen om särskild utlänningskontroll.

De skäl som tidigare har anförts för att inte i efterhand underrätta utläningen om att hemliga tvångsmedel har använts har alltså samma bärkraft. På samma sätt som i dag bör det därför inte i den nya lagen föreskrivas någon skyldighet att underrätta en utläning som har utsatts för hemliga tvångsmedel om det.

För personer som utsätts för hemliga tvångsmedel och som inte får någon underrättelse om det ens i efterhand är det viktigt att det finns andra sätt att få till stånd kontroll av om handläggningen har varit författningsenlig. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 11.4.2.

11.3.9 Tystnadsplikt för postkontroll

Utredningens förslag: I postlagen ska det föreskrivas att den som i postverksamhet eller posttjänst har fått del av eller tillgång till en uppgift som rör postkontroll enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar har tystnadsplikt för uppgiften.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) får den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till bl.a. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. Någon motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt finns inte för kvarhållande av försändelser enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det finns inte heller någon bestämmelse om tystnadsplikt för kvarhållande av försändelser enligt 4 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, men det har föreslagits att en sådan ska införas (SOU 2015:31 s. 38 och 313 f.).

När lagen om särskild utlänningskontroll tillkom fördes bestämmelserna om kvarhållande av försändelser i sak oförändrade över från spaningslagen. I förarbetena till de ursprungliga bestämmelserna framhölls det att avsändaren och mottagaren inte borde få kännedom om postkontrollen (prop. 1973:37 s. 113). Avsikten var alltså att det skulle gälla tystnadsplikt för åtgärderna på samma sätt som för postkontroll enligt rättegångsbalken. Någon bestämmelse om tystnadsplikt infördes dock aldrig. Det kan ha berott på att all postverksamhet vid den tidpunkten bedrevs i statlig regi och att den då gällande sekretesslagstiftningen därmed ansågs täcka postverkets hantering av postkontroll. När postverksamheten senare avreglerades och det infördes särskilda bestämmelser om tystnadsplikt i postlagen förefaller behovet av tystnadsplikt för den nu aktuella hanteringen inte ha uppmärksamrats. Det verkar således enbart vara ett förbiseende att det i dag inte finns någon regel om tystnadsplikt som täcker den (jfr SOU 2015:31 s. 314). Regleringen i 2 kap. 14 § postlagen bör därför kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om att tystnadsplikten omfattar även postkontroll med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utläningar. En följdändring bör då göras i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Den bör innebära att

tystnadsplikten – på samma sätt som när det gäller uppgifter om andra hemliga tvångsmedel – inskränker meddelarfriheten.

Regleringen bör även ändras på så sätt att tystnadsplikten gäller inte bara i postverksamhet utan även i posttjänst som den definieras i 1 kap. 2 § postlagen. Eftersom postkontroll enligt rättegångsbalken och enligt den nya lagen omfattar alla typer av försändelser behövs den bredare definitionen. Annars skulle t.ex. postkontroll avseende paket riskera att falla utanför tystnadsplikten.

11.3.10 Förhands- och efterkontroll m.m.

Utredningens bedömning: Den nuvarande lagstiftningen lever upp till kraven på förhandskontroll, eftersom det krävs beslut av domstol för att få använda flertalet tvångsmedel. Däremot behöver efterkontrollen skärpas. Det behövs inga nya bestämmelser som garanterar försiktighet vid överföring av information till andra parter.

Skälen för utredningens bedömning: Till rättssäkerhetsgarantierna brukar räknas lagstiftning som garanterar en effektiv förhandskontroll innan exempelvis hemliga tvångsmedel får användas. Den kontrollen finns redan i den nuvarande lagstiftningen. Enligt 27 kap. 21 § rättegångsbalken krävs det i princip domstolsbeslut i varje enskilt fall innan hemliga tvångsmedel får användas. Här bortses från åklagares rätt att interimistiskt besluta om vissa hemliga tvångsmedel, eftersom rätten skyndsamt ska ta ställning till om tvångsmedlet får fortsätta att användas. Det finns således inget behov av förändringar i det avseendet.

Något som anses vara lika viktigt är möjligheten att i efterhand granska om tvångsmedelsanvändningen har stått i överensstämmelse med lagstiftningen. I de följande avsnitten behandlar utredningen dels den parlamentariska kontrollen, dels frågan om tillsyn över tvångsmedelsanvändningen. Som utvecklas närmare i avsnitt 11.4.2 anser utredningen att tillsynen över användning av hemliga tvångsmedel behöver skärpas.

När det gäller behovet av bestämmelser som garanterar försiktighet vid överföring till andra parter gör utredningen bedömningen att det inte behövs några nya bestämmelser om det. Den sekretessregle-

ring som finns skyddar, tillsammans med lagstiftningen om behandling av personuppgifter, uppgifterna i tillräcklig utsträckning. Vid allmän domstols handläggning av ärenden om hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas samma rutiner som vid motsvarande tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel gjorde nyligen bedömningen att den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i Europakonventionen när det gäller att garantera försiktighet vid överföring till andra parter (SOU 2018:61 s. 255 f.). Det kan tillfogas att det i Säkerhetspolisens verksamhet eftersträvas särskilt hög grad av försiktighet vid hantering och spridning av uppgifter.

11.4 Kontroll över tillämpningen av den nya lagen

11.4.1 Parlamentarisk kontroll

Utredningens bedömning: Den parlamentariska kontrollen över tillämpningen av bestämmelser om särskild utlänningskontroll bör inte förändras.

Skälen för utredningens bedömning

Den parlamentariska kontrollen i dag

När terroristlagen infördes år 1973 ansågs den viktigaste kontrollmöjligheten över regeringens och myndigheternas handlande ligga i att lagens giltighetstid begränsades till ett år. Tanken var att en eventuell proposition om förlängning av giltighetstiden skulle innehålla en relativt utförlig redogörelse för hur lagen hade tillämpats. I och med att terroristbestämmelserna permanentades år 1975 behövde den parlamentariska kontrollen utformas på annat sätt. Det bestämdes då att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen som redovisade hur terroristbestämmelserna tillämpats närmast föregående år (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisningsskyldighet infördes år 1982 för tillämpningen av den särskilda spaningslagen. När 1989 års terroristlag tillkom behölls ordningen

med en årlig skrivelse till riksdagen avseende tillämpningen av såväl terroristbestämmelserna som bestämmelserna om tvångsmedel.

När lagen om särskild utlänningskontroll antogs bestämdes det att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen hade tillämpat terroristbestämmelserna och bestämmelserna om tvångsmedel även i fortsättningen skulle utövas genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72 f.). Systemet med årlig redovisning har sedan dess varit oförändrat. Den senaste redogörelsen för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll finns i skr. 2019/20:62.

Det framgår av skrivelserna att regeringen har tillämpat lagen i få fall, även om man kan se en viss ökning under de senaste åren. Regeringen har fattat sammanlagt 65 beslut med stöd av lagen fram till och med den 30 juni 2019 (se skr. 2019/20:62 s. 5 f.). Det innebär att regeringen har tillämpat lagen i genomsnitt i drygt två beslut per år.

Kontrollen över lagen om särskild utlänningskontroll motsvarar riksdagens årliga kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel enligt annan lagstiftning. Det innebär att kontrollen är av övergripande natur och inte går in på enskilda fall. Dessutom omfattar kontrollen enbart de beslut om utvisning som har överklagats till regeringen, eftersom det är regeringens handlande som granskas.

Systemet med årliga skrivelser bör bestå

Även om lagen hittills bara har tillämpats i ett begränsat antal fall fyller den årliga redovisningen till riksdagen en viktig funktion för lagstiftningens legitimitet. Insynen i både regeringens och Säkerhetspolisens verksamhet är generellt sett begränsad. Det är därför betydelsefullt att viss redovisning är allmänt tillgänglig.

Det har inte framkommit något som talar mot att behålla det nuvarande systemet med årliga redogörelser till riksdagen när den nuvarande lagen ersätts med en ny. Den parlamentariska kontrollen bör därför finnas kvar och utövas på samma sätt som i dag.

I sammanhanget kan också nämnas att statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granskas av konstitutionsutskottet, som har rätt att få del av protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dem. Även andra riksdagsutskott där frågan om lagens

tillämpning behandlas har möjlighet att vid behov inhämta kompletterande uppgifter genom utfrågning eller genom att begära ett skriftligt yttrande.

Kontrollen över de myndigheter och domstolar som handlägger frågor enligt lagen om särskild utlänningskontroll utövas framför allt av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän, som har rätt att i sin tillsyn få full insyn i verksamheten.

Det finns alltså möjlighet till kontroll och insyn både beträffande regeringens, myndigheternas och domstolarnas handläggning.

11.4.2 Tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel

Utredningens förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Nämndens skyldighet att på begäran av en enskild kontrollera om användningen av hemliga tvångsmedel har varit författningsenlig ska omfatta även sådana tvångsmedel.

Skälen för utredningens förslag

Dagens tillsyn

Både Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän kan som nyss nämnts inom ramen för sin tillsyn kontrollera tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. Deras tillsyn omfattar i princip all statlig verksamhet med undantag för statsrådets agerande i tjänsten. Tillsynen är dock extraordinär, vilket innebär att Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän inte har någon explicit uppgift att utöva tillsyn över den nu aktuella lagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar enligt 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen) tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Inrättandet av nämnden föregicks av två olika utredningar. I promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en starkt parlamentarisk kontroll föreslogs att en särskild nämnd skulle inrättas som skulle utöva tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel. Tillsynen skulle bl.a. omfatta hemliga tvångsmedel en-

ligt lagen om särskild utlänningskontroll (Ds 2005:53 s. 11 och 53 f.). I betänkandet Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m. föreslogs också att en sådan nämnd skulle inrättas. Enligt det förslaget skulle nämnden utöva tillsyn över all verksamhet där hemliga tvångsmedel verkställs. Tillsynsområdet skulle därför uttryckas på ett neutralt sätt (SOU 2006:98 s. 135). I propositionen som ledde till att Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden inrättades valdes delvis en annan lösning. Tillsynsområdet gjordes neutralt i den meningen att det omfattar hemliga tvångsmedel utan någon precisering till viss lagstiftning. Det innebär att nya tvångsmedel som skapas också kommer att ingå i nämndens tillsynsområde. I propositionen anges inte om tillsynen ska omfatta hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Däremot gjordes det i propositionen klart att nämndens tillsyn inte omfattar domstolars verksamhet (prop. 2006/07:133, s. 62).

Som 1 § tillsynslagen är formulerad – att nämndens tillsyn omfattar brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel – har den av nämnden tolkats så att tillsynen omfattar hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken och de särskilda lagar som reglerar hemliga tvångsmedel i brottsbekämpning. Det gäller oavsett om lagarna är tidsbegränsade eller permanenta. Nämnden har däremot ansett att tillsynen inte omfattar hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eftersom den lagen är en del av utlänningslagstiftningen.

Det kan i sammanhanget anmärkas att vid regleringen av behandlingen av personuppgifter har Polismyndighetens handläggning av utlänningsärenden inte ansetts ingå i den brottsbekämpande verksamheten. Av det skälet regleras myndighetens behandling av personuppgifter i utlänningsärenden i utlänningsdatalagen i stället för i lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Utlänningsdatalag, prop. 2015/16:65, s. 38 f.). Däremot har regeringen ansett att all Säkerhetspolisens verksamhet i någon mening är brottsbekämpande (Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2008/09:85, s. 255 f. och prop. 2013/14:110 s. 480 f.). Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i ärenden som rör lagen om särskild utlänningskontroll reglerades därför tidigare i polisdatalagen. Regleringen i utlänningsdatalagen gäller inte för Säkerhetspolisen (prop. 2015/16:65 s. 40). Det sagda skulle kunna tala för att nämndens tillsyn redan i dag kan

omfatta användning av hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Den tidigare ordföranden i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har på förfrågan bekräftat att någon tillsyn över hemliga tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte har förekommit under hans ordförandeskap. Någon sådan tillsyn utövas inte heller i dag. Det förekommer således för närvarande inte någon regelbunden tillsyn över tillämpningen av de hemliga tvångsmedel som får användas enligt den lagen.

Det bör finnas ordinär tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen

Mot bakgrund av att de hemliga tvångsmedel som rätten kan ge tillstånd till enligt lagen om särskild utlänningskontroll är desamma som förekommer i Säkerhetspolisens och Polismyndighetens under rättelseverksamhet och vid brottsutredning är det enligt utredningens mening naturligt att ha samma regler om tillsyn. Det är för det första svårt att se något skäl till att användningen av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen inte bör bli föremål för ordinär tillsyn. För det andra har utredningen i avsnitt 6.2.7 och 6.3.3 föreslagit att tillämpningsområdet för den nya lagen ska bli bredare än i dag. För det tredje kommer nya hemliga tvångsmedel att få användas (se avsnitt 10.5.11 och 10.5.13). Det innebär att hemliga tvångsmedel sannolikt kommer att användas i större utsträckning i framtiden. Med beaktande av den internationella utvecklingen beträffande terrorism kan det också förutses att den nya lagen kommer att tillämpas i fler fall än lagen om särskild utlänningskontroll. Ökad användning av hemliga tvångsmedel ökar behovet av efterhandskontroll. Vidare är insynen i Säkerhetspolisens verksamhet begränsad och måste förbli det av hänsyn bl.a. till Sveriges säkerhet. Den begränsade insynen innebär att allmänheten och media inte har samma möjligheter som annars att upptäcka felaktigheter. Den som utsätts för hemliga tvångsmedel har inte någon möjlighet att reagera mot det och får inte heller någon underrättelse i efterhand om att hemliga tvångsmedel har använts. Den bristande insynen kan kompenseras bl.a. genom tillsyn. Det bör därför finnas en ordinär tillsyn över hur hemliga tvångsmedel används enligt den nya lagen.

Det ingår i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppgifter att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel, men tillsynen har hittills inte ansetts omfatta lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen föreslår därför att det ska tydliggöras att nämndens tillsyn även omfattar tvångsmedelsanvändning med stöd av den nya lagen. Frågan är om det kräver ett förtydligande i 1 § tillsynslagen. Utredningen anser att sådan tillsyn i och för sig skulle kunna inrymmas under den nuvarande formuleringen av den paragrafen. Det är emellertid viktigt med ett tydligt ställningstagande från statsmakternas sida om nämndens tillsyn ska utövas på det föreslagna sättet. Det gäller inte minst eftersom det finns uttalanden rörande lagstiftningen om personuppgiftsbehandling som talar mot att utlänningsärenden hör hemma i polisens brottsbekämpande verksamhet. Mot den bakgrunden bör det av tillsynslagen uttryckligen framgå att nämndens tillsyn även omfattar Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen.

Kontroll på begäran av enskild

Enligt 3 § tillsynslagen är nämnden skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet har varit i enlighet med lag eller annan författning. Skyldigheten är direkt knuten till de tvångsmedel som nämnden enligt 1 § utövar tillsyn över. Att nämnden utför en sådan kontroll innebär inte att den enskilde får veta om hemliga tvångsmedel har använts. Nämnden underrättar bara den enskilde om att kontrollen har utförts. Frågan är om nämndens kontrollskyldighet även bör omfatta användning av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen.

Det behöver inte finnas parallellitet mellan nämndens tillsynsuppgift och kontrollskyldighet. Nämndens kontrollskyldighet omfattar i dag inte allt det som nämnden utövar tillsyn över. När det gäller hemliga tvångsmedel hindrar som regel sekretessen den enskilde från att själv kunna få inblick i om det har förekommit sådana tvångsmedel. Det innebär att den enskilde saknar möjlighet att få veta om tvångsmedel har använts och att, om så är fallet, kunna bedöma om handläggningen har varit författningensenlig. När nämnden

inrättades framhölls behovet av att vid sidan av underrättelseskyldigheten också ha ett fristående organ som på den enskildes vägnar kan kontrollera att tvångsmedelsanvändningen har varit författningssenlig (prop. 2006/07:133 s. 67). Eftersom utlännings rätt till insyn är mer begränsad vid handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden än vad som generellt är fallet vid användning av hemliga tvångsmedel är det särskilt viktigt att den enskilde har möjlighet att begära kontroll av nu aktuellt slag. Nämnden bör därför vara skyldig att på begäran av enskild utföra sådan kontroll.

12 Handläggningsfrågor

12.1 Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet

Utredningens förslag: Migrationsverket ska som huvudregel inte få avgöra ett ärende om utvisning utan muntlig handläggning.

Vid muntlig handläggning hos en förvaltningsmyndighet ska de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas. Utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Om det ska hållas en muntlig förhandling, ska utlänningen höras under förhandlingen. Den myndighet som ska hålla den muntliga förhandlingen får bestämma att även andra personer ska höras.

Bestämmelserna i utlänningslagen om inställelse till muntlig förhandling hos förvaltningsmyndighet ska tillämpas i ärenden som handläggs enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna i 13 kap. 1–7 §§ utlänningslagen om muntlig handläggning hos en förvaltningsmyndighet även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Av 13 kap. 1 § framgår när Migrationsverket får avgöra ett ärende utan muntlig handläggning om utlänningen har ansökt om asyl. I 13 kap. 2 § föreskrivs att muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt ska genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden. Enligt 13 kap. 3 § ska de omständigheter som behöver klarläggas noga ut-

redas vid den muntliga handläggningen. Utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Vid muntlig förhandling ska enligt 13 kap. 4 § första stycket utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen ska höras vid förhandlingen. I paragrafens andra stycke finns en hänvisning till att muntlig förhandling alltid ska hållas inför ny prövning av beslut om förvar och som regel också inför ny prövning av beslut om uppsikt. I 13 kap. 5 § finns bestämmelser om kallelse till muntlig förhandling och om hämtning genom Polismyndighetens försorg om utlänningen, eller någon annan som ska höras, uteblir från förhandlingen. Vid inställelse till muntlig förhandling som rör frågan om utlänningen ska hållas i förvar eller stå under uppsikt finns det enligt 13 kap. 6 § vissa möjligheter att få ersättning av allmänna medel. Andra personer som har kallats att inställa sig har rätt till skäligen ersättning av allmänna medel. Ersättning och förskott på ersättning beslutas enligt 13 kap. 7 § av den myndighet som genomför den muntliga förhandlingen.

Hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet infördes vid tillkomsten av den nya instans- och processordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170). Den fick sin nuvarande utformning när lagen om särskild utlänningskontroll inte längre skulle vara subsidiär till utlänningslagen. I förarbetena till den ändringen anfördes att med anledning av att frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring och resedokument i fortsättningen skulle kunna prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll, skulle bestämmelserna i 13 kap. utlänningslagen om bl.a. muntlig handläggning också tillämpas i sådana ärenden (prop. 2009/10:31 s. 295).

Behovet av muntliga inslag i handläggningen

Reglerna i utlänningslagen om muntlig handläggning, som alltså även gäller vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, anger minimikrav på när handläggningen måste ha ett muntligt inslag. Det finns inget som hindrar att handläggningen är muntlig även i andra fall. I dag har Migrationsverket omfattande inslag av muntlighet vid sin handläggning av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det rör sig om kvalificerade säkerhetsärenden

där det vanligen krävs att utlännningen får komma till tals för att ärendet ska kunna utredas på ett tillfredsställande sätt. Migrationsverket har ett långtgående utredningsansvar. Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en förvaltningsmyndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Det innebär att myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Ett utvidgat utredningsansvar anses föreligga för förvaltningsmyndigheterna i ärenden där det finns ett starkt skyddsintresse. Det gör att Migrationsverket normalt inte avgör ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll utan att det har funnits omfattande muntliga inslag i handläggningen. Säkerhetspolisen är i sin brottsbekämpande verksamhet inte bunden av utredningskravet i förvaltningslagen. Även vid Säkerhetspolisens handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll förekommer emellertid ofta muntliga inslag, inte minst av sekretesskäl, bl.a. för att myndigheten ska kunna delge utlännningen uppgifter utan att behöva överlämna handlingar. Säkerhetsskyddsskäl kan också tala för muntlig handläggning i de aktuella ärendena. Behovet av muntlighet är därför generellt sett större vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll än enligt utlänningslagen.

Bestämmelser om muntlig handläggning bör tas i den nya lagen

Det finns även i fortsättningen behov av regler om muntlig handläggning i ärenden som handläggs av förvaltningsmyndighet. Vissa grundläggande bestämmelser om bl.a. krav på muntlig handläggning och innehållet i den, gäller i dag vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll genom hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen. I enlighet med utredningens generella utgångspunkt – att hänvisningar till utlänningslagen så långt som möjligt bör undvikas – bör materiella bestämmelser som motsvarar 13 kap. 1–4 §§ utlänningslagen tas in i den nya lagen. Bestämmelserna behöver dock anpassas efter de särskilda förhållanden som råder i de kvalificerade säkerhetsärenden som kommer att handläggas enligt den nya lagen. En sådan anpassning är i vilka fall Migrationsverket ska vara skyldig att hålla muntlig förhandling. Hänvisningen till utlännings-

lagen innebär att handläggningen hos Migrationsverket i regel ska vara muntlig om utlänningen har ansökt om asyl i Sverige. Mot bakgrund av behovet av muntlighet i ärenden som kommer att handläggas enligt den nya lagen bör Migrationsverket som huvudregel inte få avgöra ett ärende om utvisning utan att först ha genomfört en muntlig handläggning. Kravet på muntlighet bör alltså inte knytas till att utlänningen har ansökt om asyl, utan gälla generellt i alla ärenden enligt den nya lagen. I vissa fall kan det dock vara uppenbart att det inte behövs någon muntlig handläggning, t.ex. om ärendet inte ska avgöras i sak. Då bör Migrationsverket inte vara skyldig att genomföra muntlig handläggning. Den muntliga handläggningen ska kunna genomföras antingen i form av en muntlig förhandling eller i någon annan form. Det viktiga är att utlänningen får komma till tals.

I de fall där det ska vara muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt ska den genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden (se avsnitt 8.4.9 och 9.2.8). Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning ska enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4.9 muntlig handläggning genomföras så snart som möjligt efter det att förvarsbeslutet har verkställts. Det gäller dock inte interimistiska beslut eller om regeringen är behörig myndighet. Någon motsvarande reglering föreslås inte heller för beslut om uppsikt.

Vid muntlig handläggning bör de omständigheter som behöver klarläggas nog utredas. Det bör gälla oavsett vilka skäl som utlänningen anför för sin rätt att vistas i Sverige. Under den muntliga handläggningen bör utlänningen också få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

En ny prövning av ett beslut om förvar ska alltid föregås av en muntlig förhandling enligt förslaget i avsnitt 8.4.9. Ny prövning av beslut om uppsikt ska också föregås av en sådan förhandling, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att muntlig förhandling saknar betydelse, se avsnitt 9.2.8. I anslutning till handläggningsreglerna i den nya lagen bör det tas in en hänvisning till att det finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling när förvars- och uppsiktsfrågor behandlas.

Utöver att muntlig förhandling ska hållas inför ny prövning av beslut om förvar, och som regel också inför ny prövning av beslut om uppsikt, kan muntlig förhandling som nyss nämnts förekomma

i ärenden om asyl, om den muntliga handläggningen genomförs i form av en muntlig förhandling. Om det hålls muntlig förhandling bör utlänningen höras vid den. Det bör också finnas möjlighet att höra andra personer än utlänningen när det hålls muntlig förhandling. Den myndighet som ska hålla den muntliga förhandlingen bör få bestämma om även andra personer ska höras vid förhandlingen.

Däremot anser utredningen att det inte finns samma behov av att i den nya lagen ta in de mer detaljerade bestämmelserna i utlänningslagen om kallelse, delgivning, hämtning och ersättning för inställelse till muntlig förhandling hos förvaltningsmyndighet. Samma regler som i dag bör tillämpas även i fortsättningen. En hänvisning till 13 kap. 5–7 §§ utlänningslagen bör därför tas in i den nya lagen.

12.2 Handläggningen i Migrationsöverdomstolen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om när Migrationsöverdomstolen ska hålla muntlig förhandling inför att den yttrar sig till regeringen och om formerna för en sådan förhandling ska föras över till den nya lagen.

När Migrationsöverdomstolen håller muntlig förhandling i ett ärende om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen får rätten bestå av en lagfaren ledamot. I övrigt ska de regler som allmänt gäller vid handläggningen av mål i kammarrätt tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen

I 13 b § lagen om särskild utlänningskontroll finns det särskilda bestämmelser om handläggningen i Migrationsöverdomstolen. Paragrafen reglerar när domstolen ska hålla muntlig förhandling och hur den ska gå till. Migrationsöverdomstolen ska innan den yttrar sig hålla muntlig förhandling.

Vid muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen ska utlänningen enligt 13 b § andra stycket höras. Migrationsöverdomstolen får bestämma att även andra än utlänningen ska höras vid förhandlingen. Utlänningen ska få tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I de fall som anges i 13 b § tredje stycket ska, vid den muntliga förhandlingen, Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs. Det som avses är när muntlig förhandling hålls innan Migrationsöverdomstolen yttrar sig över ett överklagat beslut av Migrationsverket i fråga om utvisning (3 §), inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd (10 § femte stycket) eller om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får tillämpas (11 § fjärde stycket och 11 a § andra stycket). Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen.

I vissa fall behöver det emellertid inte hållas någon muntlig förhandling, om en sådan är uppenbart obehövlig. Det gäller när Migrationsöverdomstolen enligt 10 § fjärde och femte styckena lagen om särskild utlänningskontroll ska yttra sig på begäran av regeringen om den överväger att upphäva ett beslut om inhibition eller handlägger ett överklagat beslut från Migrationsverket i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när Migrationsöverdomstolen ska yttra sig enligt 11 § tredje och fjärde styckena, dvs. innan regeringen som första instans beslutar i fråga om anmälningsskyldighet eller när den efter överklagande handlägger frågor om anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel. Muntlig förhandling behöver inte heller hållas, om det är uppenbart obehövligt, när regeringen handlägger ett överklagat beslut av Migrationsverket i fråga om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel enligt 11 a § andra stycket. Det avser fall där motsvarande frågor rör en utlänningslagen och som lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig på. Muntlig förhandling behöver inte heller hållas, om det är uppenbart obehövligt, i fall som regleras i 13 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll. De fall som avses är innan regeringen prövar en fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd när den verkställande myndigheten har funnit att ett beslut om utvisning inte kan genomföras.

Det har inte framkommit något skäl till att ändra den nuvarande regleringen. Den bör därför oförändrad i sak föras över till den nya lagen. Hänvisningarna i 13 b § första och tredje styckena lagen om särskild utlänningskontroll bör dock ses över och justeras, så att det tydligt framgår vilka situationer som avses.

Förfarandet i övrigt i Migrationsöverdomstolen

I 5 § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till att 16 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen om Migrationsöverdomstolen gäller i tillämpliga delar vid handläggningen enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Där föreskrivs att om Migrationsöverdomstolen och förfarandet där gäller vad som allmänt är föreskrivet om kammarrätt och rättsskipningen i denna, om inte något annat följer av utlänningslagen. Det innebär att lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas av Migrationsöverdomstolen, om inte annat föreskrivs i utlänningslagen. Andra författningar som har betydelse för Migrationsöverdomstolens handläggning ska också tillämpas, t.ex. förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol. Hänvisningen i lagen om särskild utlänningskontroll innebär alltså att samma regler om exempelvis domförhet gäller som i andra utlänningsärenden som handlägs av Migrationsöverdomstolen.

Under utredningsarbetet har det framförts önskemål om att Migrationsöverdomstolen ska kunna bestå av en lagfaren domare när den – på uppdrag av ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer – håller muntlig förhandling angående förvar i ett ärende som handlägs av regeringen. En sådan förhandling är en relativt okomplicerad åtgärd som kan likställas med att Migrationsöverdomstolen bereder vilket annat mål som helst som handlägs där. Skillnaden är dock att domstolen vidtar åtgärden som ett led i regeringens handläggning. De beslut som Migrationsöverdomstolen fattar i samband med förhandlingen är av ren handläggningskaraktär, t.ex. att förhandlingen med stöd av 16 § förvaltningsprocesslagen ska hållas inom stängda dörrar. Migrationsöverdomstolen avgör alltså inte ärendet i sak och avger inte heller något bindande yttrande till regeringen. Utredningen anser därför att önskemålet om att kunna låta ensamdomare hålla den muntliga förhandlingen är rimligt. I den nya lagen bör det alltså anges att Migrationsöverdomstolen är domför med en lagfaren ledamot när den håller muntlig förhandling i ett ärende om förvar som handlägs av regeringen.

Utredningen har i avsnitt 9.2.8 föreslagit att det i den nya lagen ges möjlighet för ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, att besluta om muntlig förhandling i ett ärende om uppsikt som handlägs av regeringen och då uppdra åt Migrations-

överdomstolen att hålla förhandlingen. Samma reglering av Migrationsöverdomstolens sammansättning bör gälla när domstolen får i uppdrag att hålla muntlig förhandling angående uppsikt i ett ärende som handläggs av regeringen.

Processen i Migrationsöverdomstolen bör i övrigt, om inte något annat framgår av den nya lagen, följa vad som allmänt gäller för handläggning av mål och ärenden i kammarrätt. En upplysning om det bör tas in i den nya lagen.

12.3 Offentligt biträde

12.3.1 När offentligt biträde ska utses

Utredningens förslag: Om det inte måste antas att behov av biträde saknas, ska offentligt biträde förordnas för en utlänning i ärenden om

1. utvisning,
2. anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel,
3. verkställighet av utvisning,
 - a) i de fall där beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelats, och
 - b) såvitt avser frågor om förvar om utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för en utlänning som inte har fyllt 18 år och som saknar vårdnadshavare här i landet, om utlänningen hålls i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande.

Regeringskansliet ska fatta beslut i fråga om offentligt biträde i ärenden som handläggs av regeringen.

Skälen för utredningens förslag

Regleringen om offentligt biträde bör behållas

I 27 § lagen om särskild utlänningskontroll regleras när ett offentligt biträde ska förordnas för en utlänning som är föremål för åtgärd enligt den lagen. Om det inte måste antas att behov av biträde saknas ska ett offentligt biträde förordnas i ett antal i paragrafen uppräknade fall. Det gäller i ärenden om utvisning, anmälningsskyldighet, verkställighet av beslut om utvisning om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats, verkställighet av beslut om utvisning, dock endast såvitt avser frågor om förvar och om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och i ärenden om tillämpning av tvångsmedel enligt 11 och 11 a §§. I ärenden hos regeringen fattas enligt 28 § beslut i fråga om offentligt biträde av Regeringskansliet.

Det har inte framkommit något skäl att ändra bestämmelserna om när offentligt biträde ska förordnas. De bör därför i princip oförändrade föras över till den nya lagen. Det bör dock förtydligas att offentligt biträde endast ska förordnas i ärenden om anmälningsskyldighet som handläggs av en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol. När frågor om anmälningsskyldighet handläggs i allmän domstol tillämpas i stället rättegångsbalkens regler om offentlig försvarare. Även bestämmelserna om när offentligt ombud ska förordnas i ärenden om verkställighet av utvisning bör förtydligas. Utredningen återkommer i avsnitt 12.3.2 till kraven på den som ska förordnas som offentligt biträde.

Särskilt om offentligt biträde för barn

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller, i tillämpliga delar, bestämmelserna i 18 kap. 1 § andra och tredje styckena utlänningslagen om offentligt biträde för barn också vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Av bestämmelserna framgår att offentligt biträde alltid ska förordnas i ärenden hos Migrationsverket om avvisning eller utvisning av ensamkommande asylsökande barn och när ny prövning har beviljats ett ensamkommande barn. För barn som hålls i förvar och som saknar vårdnadshavare här i landet ska offentligt biträde alltid förord-

nas. Rätten för ensamkommande barn att alltid få ett offentligt biträde i ärenden om avvisning och utvisning infördes den 1 januari 2017 vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Rätten till offentligt biträde förutsätter att barnet har ansökt om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Det skulle även gälla om barnet hade ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen och ärendet handlades enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Därför hänvisas det i den lagen till utlänningslagens bestämmelser.

Utredningen har i avsnitt 5.2.3 uttalat som sin generella utgångspunkt att hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser bör ersättas av materiella bestämmelser i den nya lagen. Det gäller i synnerhet när det är oklart vilka delar av en paragraf som är tillämpliga vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är fallet beträffande hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser om när offentligt biträde ska förordnas för ett barn. Även om det kan antas vara i mycket få fall som ett barn är föremål för åtgärder enligt en lag som riktar sig mot presumtiva terrorister eller spioner kan det inte uteslutas att det kan inträffa. Det bör därför tas in en bestämmelse i den nya lagen – som ersätter hänvisningen till utlänningslagen – om när offentligt biträde ska förordnas för barn. Enligt utredningens mening ska ett barn ha samma rätt till offentligt biträde som en vuxen utlänning har enligt den nya lagen. Därutöver bör offentligt biträde alltid förordnas för barn som inte har någon vårdnadshavare här i landet, om barnet hålls i förvar eller har ansökt om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Det kan nämligen förekomma att en ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt den nya lagen, om Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt lagen eller om utlänningen redan har utvisats enligt lagen eller med stöd av motsvarande äldre bestämmelser (se avsnitt 6.4).

12.3.2 Kraven på offentliga biträden skärps

Utredningens förslag: Det ska som huvudregel krävas att någon är advokat för att få vara offentligt biträde i frågor som rör särskild kontroll av utlänningar. Endast om det finns särskilda skäl får någon annan lämplig person utses till sådant biträde.

Ett offentligt biträde ska inte få sätta någon annan i sitt ställe.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I lagen om särskild utlänningskontroll ställs det inga särskilda krav på den som ska utses till offentligt biträde. Det görs inte heller i utlänningslagen. Det innebär att regleringen i lagen (1996:1620) om offentligt biträde gäller. Den lagen hänvisar i 5 § i sin tur till bestämmelserna i 26 § rättshjälpslagen (1996:1619) om förordnande och byte av rättshjälpsbiträde. Enligt den paragrafen får till rättshjälpsbiträde förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Har den rättssökande själv föreslagit någon som är lämplig ska han eller hon förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett biträde får enligt samma paragraf entledigas om det finns skäl till det. Ett rättshjälpsbiträde får sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution), om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt kräver substitution särskilt tillstånd.

Regleringen innebär att det ställs lägre krav på den som ska vara offentligt biträde än på en offentlig försvarare. Den som förordnas som offentlig försvarare ska enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken vara advokat och lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl får någon annan, som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning, förordnas. Företrädesvis ska någon som brukar förekomma som rättegångsombud vid domstolen utses till offentlig försvarare. Har den misstänkte till offentlig försvarare föreslagit någon som är behörig för uppdraget ska han eller hon förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. En offentlig försvarare får enligt 21 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken inte utan rättens tillstånd sätta någon annan i sitt ställe.

Kraven på vem som får vara offentligt biträde bör skärpas

Av 1 § andra stycket lagen om offentligt biträde framgår att den lagen gäller beträffande sådana biträden om inte annat är särskilt föreskrivet. Utredningen föreslår en helt ny lag om särskild kontroll av vissa utlänningar. Även om den i många avseenden bygger vidare på den reglering som redan finns är den betydligt mer detaljerad än den nuvarande. Den innebär bl.a. att tvångsmedel får användas i större utsträckning än i dag. Regleringen, som är komplex, har inslag av både utlänningsrätt och annan förvaltningsrätt. Samtidigt vilar den tungt mot rättegångsbalkens reglering av straffprocessuella tvångsmedel. Den ställer därför särskilt stora krav på den juridiska kompetensen hos dem som företräder utlänningarna. Av rättssäkerhetsskäl bör utlänningarna i fråga ha tillgång till bästa möjliga juridiska biträden. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör ställas högre krav på offentliga biträden enligt den föreslagna lagen. De bör ha samma kompetens som krävs för en offentlig försvarare. Det innebär att det offentliga biträdet ska vara advokat och lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl bör någon annan, som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning, kunna förordnas.

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

Eftersom det ställs särskilda krav på behörighet och lämplighet bör ett offentligt biträde i dessa ärenden inte ges möjlighet att tillfälligt sätta någon annan i sitt ställe. Det kan jämföras med vad som gäller för den som har förordnats som särskild företrädare för barn (Särskild företrädare för barn, prop. 1998/99:133, s. 59).

I övrigt bör allmänna regler om entledigande och byte av och ersättning till offentliga biträden gälla.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 18.2.1 bör alla bestämmelser i den nya lagen tillämpas från det att lagen träder i kraft. Det gäller även förordnande av offentligt biträde. För beslut om sådant biträde som fattas efter ikraftträdandet gäller alltså de skärpta kraven på vem som får utses att fullgöra uppdraget. Enligt utredningens mening innebär det emellertid inte att biträden som förordnats före ikraftträdandet skulle bli obehöriga att uppträda som offentliga biträden. De bör kunna behålla uppdraget fram till dess att hand-

läggningen avslutats, eller det har fattats ett nytt beslut i biträdesfrågan. Däremot skulle de skärpta kraven på offentliga biträden i det enskilda fallet kunna utgöra skäl för byte av ombud, om utlänningsbegränsningen begär det. Regeln som förbjuder substitution bör dock tillämpas från den dag lagen träder i kraft, oavsett om biträdet har förordnats enligt de gamla eller nya reglerna.

12.4 Skyldighet att lämna uppgifter

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen tas in en hänvisning till skyldigheterna i 17 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen för socialnämnder och hälso- och sjukvårdsmyndigheter att i vissa fall lämna uppgifter.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen ska även gälla i förhållande till regeringen.

Skälen för utredningens förslag: Genom en hänvisning i 5 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna i 17 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I 17 kap. 1 § föreskrivs att socialnämnden ska lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen begär det. Det förutsätter att uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller även när fråga har uppkommit om utlänningsbegränsning. Om en utlänningsbegränsning i ett ärende enligt utlänningslagen åberopar ett intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, ska enligt 17 kap. 2 § en hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet lämna de upplysningar som behövs för att bedöma uppgifterna i intyget. Enligt 5 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll gäller skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen även i förhållande till regeringen.

I motsats till utredningens generella utgångspunkt – att hänvisningar till utlänningslagen bör undvikas – anser utredningen att det här finns skäl att behålla hänvisningarna till utlänningslagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet i vissa fall. För de som är skyldiga

att lämna uppgifter är det enklare om regleringen hålls samlad. Det skulle inte heller göra den nya lagen tydligare, utan snarare tynga den i onödan, om bestämmelser av aktuellt slag togs in i den. Hänvisningen bör dock förtydligas. Den bör tas in i en paragraf som placeras tillsammans med andra handläggningsregler.

12.5 Motivering av beslut

Utredningens förslag: Vissa särskilt uppräknade beslut ska vara skriftliga och ange de skäl som ligger till grund för beslutet.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Bestämmelserna i 13 kap. 10 § utlänningslagen om motivering av en förvaltningsmyndighets beslut gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll även vid handläggning enligt den lagen. Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser någon av de uppräknade frågorna. Det gäller beslut om uppehållsrätt, resedokument, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, ställning som varaktigt bosatt i Sverige, avvisning eller utvisning, återreseförbud, upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa, förvar eller uppsikt eller kroppsvisitation. Det finns emellertid undantag från motiveringsskyldigheten. I 13 kap. 10 § andra stycket undantas beslut i fråga om nationell visering från motiveringsskyldigheten. Hänvisningen till 13 kap. 10 § infördes – tillsammans med hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning och dna-analys – i lagen om särskild utlänningskontroll när även frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring och resedokument skulle kunna prövas enligt den lagen (prop. 2009/10:31 s. 295).

I 32 § förvaltningslagen finns det generella bestämmelser om motivering av beslut. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska enligt första stycket innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har till-

lämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering kan dock helt eller delvis utelämnas i vissa fall som anges i paragrafens andra stycke. Paragrafen är enligt 4 § förvaltningslagen inte tillämplig i Säkerhetspolisens och Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Förvaltningslagen gäller inte heller för regeringen.

Vissa beslut ska vara skriftliga och motiverade

Bestämmelserna i 13 kap. 10 § utlänningslagen är inte fullt ut tillämpliga i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det beror främst på att alla typer av beslut som räknas upp i den paragrafen inte förekommer i lagen om särskild utlänningskontroll. Upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott hanteras enbart enligt utlänningslagen. Frivillig avresa förekommer inte som institut i lagen om särskild utlänningskontroll. Ärenden om uppehållsrätt eller nationell visering kan inte handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll, till skillnad mot vad som är fallet med ärenden där utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, resedokument, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt. En utlänning kan inte heller avvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Beslut om arbetstillstånd kan förekomma i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll bl.a. av det skälet att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Beslut om utvisning, återreseförbud, förvar, uppsikt eller kroppsvisitation kan fattas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll.

Eftersom alla typer av beslut som räknas upp i utlänningslagens bestämmelse om motivering av beslut alltså inte förekommer vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör hänvisningen till utlänningslagen ersättas av en materiell bestämmelse i den nya lagen. Den allmänna bestämmelsen om motivering av beslut i förvaltningslagen är inte tillräcklig, eftersom utlänningslagen inte medger några undantag från motiveringsskyldigheten och det i princip bör gälla för motsvarande beslut enligt den nya lagen. Dessutom gäller den generella motiveringsskyldigheten inte i brottsbekämpande verksamhet och hos regeringen.

Av bestämmelsen i den nya lagen bör det framgå att ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt, arbetstillstånd, förvar eller uppsikt. Det är sådana beslut som kan antas påverka utlännings situation på ett inte obetydligt sätt (jfr 32 § förvaltningslagen). Däremot behöver återreseförbud inte nämnas i uppräknningen, eftersom alla beslut om utvisning ska innehålla ett sådant förbud. På motsvarande sätt som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vara skriftligt och motiverat bör också beslut om att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition) vara det. Eftersom beslut om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får tillämpas på utlänningsen får överklagas, bör också sådana beslut vara skriftliga och motiverade. Motiverade beslut i de delar som är överklagbara underlättar handläggningen av det överklagade ärendet. Av det skälet bör även beslut i fråga om offentligt biträde, avvisande av ombud eller biträde och i fråga om jäv vara skriftliga och motiverade. Däremot saknas det skäl att införa krav på motiverade beslut när det gäller ersättning i ett ärende som handläggs enligt den nya lagen.

När det gäller beslut om kroppsvisitation hänvisar lagen om särskild utlänningskontroll till regleringen i rättegångsbalken. Där ställs det inget krav på att beslut om kroppsvisitation ska vara skriftliga och motiverade. I 4 § förvaltningslagen görs till stor del undantag från det regelverket för den brottsbekämpande verksamheten under hänvisning till att ett motsvarande regelverk finns i bl.a. rättegångsbalken. Det finns inget behov av att i den nya lagen införa en motiveringsskyldighet som inte gäller för motsvarande beslut enligt rättegångsbalken.

12.6 Kostnadsansvar

Utredningens förslag: En utlännings som utvisas enligt den nya lagen kan bli skyldig att betala kostnaden för sin egen resa från Sverige.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 19 kap. 1–4 §§ utlänningslagen gäller den lagens bestämmelser om kostnadsansvar även i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 19 kap. 1 § utlänningslagen kan en utlänning åläggas att betala sina egna kostnader för avvisning eller utvisning till en viss ort oavsett om utresan sker frivilligt eller med hjälp av bevakningspersonal. I 19 kap. 2 § finns bestämmelser om när en transportör kan bli skyldig att ersätta staten eller på annat sätt stå för de kostnader som kan uppstå i samband med en utlännings resa från Sverige. Paragrafen reglerar också under vilka förutsättningar en transportör, helt eller delvis, kan befrias från sådan ersättningsskyldighet. I 19 kap. 3 § regleras kostnadsansvar för besättningsmän. Av 19 kap. 4 § framgår att beslut om ersättningsskyldighet för en transportör fattas av den myndighet som verkställer avvisningen. Reglerna om transportörers ersättningsskyldighet gäller dock endast vid avvisning av en utlänning.

Kostnadsansvar för utlännings utresa bör regleras i den nya lagen

Hänvisningarna till utlänningslagens regler om kostnadsansvar tillkom när den nuvarande utlänningslagen infördes. Någon motivering till varför hänvisningarna infördes finns inte i propositionen. De verkar enbart varit en följd av den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170). Hänvisningarna till bestämmelserna om ersättningsskyldighet för transportörer torde inte bli aktuella när det gäller ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det beror på att avvisning inte kan beslutas med stöd av den lagen. De utlänningar som i dag utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll och de som kommer att utvisas med stöd av den nya lagen har som regel varit i Sverige en tid. Det kan därför inte bli aktuellt att ålägga en transportör kostnadsansvar för utlänningens resa från Sverige. Någon motsvarighet till innehållet i 19 kap. 2–4 §§ utlänningslagen bör därför inte tas in i den nya lagen.

Däremot skulle det kunna bli aktuellt att ålägga en utlänning kostnadsansvar för resan från Sverige när ett utvisningsbeslut verkställs. Hänvisningen till utlänningslagen bör dock ersättas av en materiell bestämmelse i den nya lagen. Av den bör det framgå att en utlänning som har utvisats enligt den nya lagen kan bli skyldig att betala kostnaden för sin resa till den ort dit han eller hon sänds genom en myndighets försorg. Kostnadsansvaret bör emellertid inte vara obligatoriskt. Ett sådant ansvar är inte alltid lämpligt för den begränsade grupp av utlänningar som den nya lagen är tillämplig på. Säkerhetsaspekter kan göra att resan måste planeras och genomföras på ett särskilt sätt och därför blir väsentligt dyrare än normalt. Enligt utredningens mening bör dock möjligheten att ålägga en utlänning kostnadsansvaret för sin egen utresa inte tas bort helt. Om en utlänning återvänder till Sverige efter verkställd utvisning kan det vara rimligt att han eller hon får stå för den reskostnad som uppkommer när utvisningen ska verkställas på nytt. På samma sätt som i utlänningslagen bör en utlännings kostnadsansvar endast omfatta hans eller hennes egen resa. Utlänningen ska alltså inte behöva betala resan för t.ex. en myndighetsföreträdare som följer med för att se till att utvisningen blir ordentligt verkställd. Det bör tydligt framgå av bestämmelsen.

12.7 Tolkersättning, dna-analys och rättelse av beslut

Utredningens förslag: Utlänningslagens bestämmelser om tolkersättning och dna-analys ska genom hänvisningar även gälla vid handläggning enligt den nya lagen. Detsamma ska gälla utlänningslagens bestämmelse om rättelse av beslut.

Skälen för utredningens förslag

Tolkersättning

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller bestämmelserna om tolkersättning i 13 kap. 11 § utlänningslagen också vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Den som är tolk vid handläggning av ett ärende inför en förvaltningsmyndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersätt-

ning för kostnader och tidsspillan. Det gäller emellertid inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten. Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tolkersättningen.

Det finns ingen anledning att ha särregler när det gäller tolkersättning vid handläggning enligt den nya lagen i förhållande till vad som gäller vid handläggningen av andra utlänningsärenden. Eftersom den nu aktuella paragrafen i utlänningslagen fylls ut av andra bestämmelser bör en hänvisning göras för att uppnå det resultatet. Hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser om tolkersättning bör därför föras över till den nya lagen.

Dna-analys

Bestämmelserna om dna-analys i 13 kap. 15 och 16 §§ utlänningslagen gäller genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll även vid handläggning enligt den lagen. I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en dna-analys utförd avseende det biologiska släktskapet. Tillfälle till sådan analys behöver inte ges om ansökan ska avslås av andra skäl än otillräcklig utredning om släktskapet. En dna-analys får utföras endast om den som ska undersökas har informerats om syftet med analysen och lämnat sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys ska betalas av staten. I vissa fall har den som själv bekostat en dna-analys rätt till ersättning från staten. Hänvisningen till utlänningslagens bestämmelser om dna-analys infördes i lagen om särskild utlänningskontroll år 2010. Det gjordes med anledning av att frågor om bl.a. uppehållstillstånd i vissa fall skulle prövas enligt den lagen (prop. 2009/10:31 s. 295).

De nu aktuella bestämmelserna är avsedda att tillämpas i de fall där en utlänning är föremål för ett utvisningsärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll, eller redan har utvisats med stöd av den, och utlänningen ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det torde inte vara någon vanlig situation, men det kan inte uteslutas att det kan förekomma. Mot bakgrund av det, och då be-

stämmelserna i utlänningslagen om dna-analys är relativt detaljerade, anser utredningen att det finns skäl att behålla hänvisningen till utlänningslagens paragrafer.

Rättelse av beslut

Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller utlänningslagens bestämmelse om rättelse av beslut även vid handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt 13 kap. 12 § utlänningslagen får en förvaltningsmyndighet besluta om rättelse av sitt beslut, om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet ska kunna fastställas, och den oriktiga uppgiften har tagits in i myndighetens beslut. Bestämmelsen avviker från vad som enligt förvaltningslagen gäller i fråga om rättelse (prop. 2016/17:180 s. 223).

Det har inte framkommit något skäl till att bestämmelsen i utlänningslagen om rättelse av beslut inte längre ska gälla. Det finns inte heller skäl att ha särregler i förhållande till vad som gäller enligt utlänningslagen. Det bör därför finnas en hänvisning till att utlänningslagens bestämmelse om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift gäller vid handläggning enligt den nya lagen.

12.8 Förordningsbestämmelser

Utredningens förslag: I förordningen till den nya lagen ska det införas bestämmelser om bl.a. underrättelseskyldighet.

Skälen för utredningens förslag

Den nuvarande förordningen ersätts

I avsnitt 5.2.1 har utredningen föreslagit att förordningen om särskild utlänningskontroll ska ersättas med en ny förordning. Förordningen innehåller i dag endast tre paragrafer. De reglerar i huvudsak sådant som är specifikt för lagen om särskild utlänningskontroll, t.ex. vem inom Regeringskansliet som är behörig att besluta i frågor

om offentligt biträde. En paragraf reglerar förutsättningarna för ansökan om upphävande av återreseförbud och när en sådan ansökan ska prövas av regeringen. Det finns även en paragraf som anger vilka beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska underrättas om. I övrigt torde bestämmelser i utlänningsförordningen tillämpas analogt. När den nya lagen görs mer självständig i förhållande till utlänningslagen finns det skäl att i den förordning som ska komplettera den nya lagen ta in vissa bestämmelser som finns i utlänningsförordningen och som bör tillämpas vid handläggningen av mål och ärenden enligt den nya lagen. Bestämmelser i utlänningsförordningen bör alltså som regel inte tillämpas i fortsättningen, utom i de fall där det finns en uttrycklig hänvisning dit.

Underrättelseskyldighet till svenska myndigheter

Det som framför allt behövs i den nya förordningen är bestämmelser om underrättelseskyldighet och handläggningsåtgärder i samband med verkställighet av beslut om utvisning. I 7 kap. 4 § första och andra styckena utlänningsförordningen föreskrivs en underrättelseskyldighet för Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen när de beslutar om avvisning eller utvisning med återreseförbud. Då ska Polismyndigheten underrättas om beslutet. Polismyndigheten ska även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft. Skatteverket ska underrättas när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har fått laga kraft, om beslutet avser en i Sverige folkbokförd person. Motsvarande underrättelseskyldigheter bör gälla vid utvisningsbeslut som meddelas med stöd av den nya lagen. Skälet till att Polismyndigheten bör underrättas trots att den inte ska vara verkställande myndighet är att den dels ansvarar för registreringen i SIS, dels har huvudansvaret för gränskontrollen. Av 2 § förordningen om särskild utlänningskontroll framgår att Polismyndigheten – och Säkerhetspolisen – ska underrättas om beslut om utvisning med återreseförbud. En motsvarande bestämmelse bör finnas i den nya förordningen och kompletteras med en skyldighet att underrätta om att beslutet fått laga kraft. Eftersom alla utvisningsbeslut enligt den nya lagen ska förenas med återreseförbud behöver det inte anges. En bestämmelse som motsva-

rar 7 kap. 4 § tredje stycket utlänningsförordningen om underrättelse till Polismyndigheten och, i förekommande fall, Skatteverket när beslutet har verkställts bör också tas in i den nya förordningen. Bestämmelsen bör dock anpassas till att det är Säkerhetspolisen som ansvarar för att verkställa beslut om utvisning enligt den nya lagen.

Enligt 7 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen ska ett beslut om avvísning eller utvisning som har meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen så snart som möjligt sändas till Migrationsverket för verkställighet. När en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft ska domstolen omedelbart underrätta Migrationsverket om det. Motsvarande reglering behövs i den nya förordningen, men den bör anpassas. Där bör föreskrivas att Migrationsverkets eller regeringens beslut inom motsvarande tid ska sändas till Säkerhetspolisen för verkställighet och att Säkerhetspolisen ska få besked om när Migrationsverkets beslut om utvisning har fått laga kraft.

Om en utlänning som har tagits i förvar har överklagat förvarsbeslutet och det under den tid som överklagandet handläggs av överinstansen fattas ett nytt beslut om förvar efter ny prövning enligt 10 kap. 9 § utlänningslagen, ska den myndighet som gjort den nya prövningen omedelbart underrätta den domstol som handlägger det överklagade förvarsbeslutet. Sådan underrättelse ska också lämnas om ett förvarsbeslut upphör att gälla enligt 10 kap. 10 § utlänningslagen, på grund av att det inte har prövats på nytt inom föreskriven tid. Det framgår av 7 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen. Säkerhetspolisens beslut om förvar, som inte är interimistiska, och Migrationsverkets beslut om förvar enligt den nya lagen får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Om ett statsråd har beslutat om förvar prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå. Under handläggningen i Migrationsöverdomstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen kan förvarsbeslutet komma att prövas på nytt, vilket Migrationsöverdomstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen bör underrättas om. De bör också underrättas om ett förvarsbeslut har upphört att gälla därför att någon ny prövning inte har gjorts inom föreskriven tid. Bestämmelser med motsvarande innehåll som i 7 kap. 15 § första stycket utlänningsförordningen bör alltså tas in i den nya förordningen, men anpassas till de förutsättningar som gäller enligt den nya lagen.

Vidare bör en bestämmelse som motsvarar 7 kap. 15 § andra stycket utlänningsförordningen tas in i den nya förordningen. Av den bör det framgå att Migrationsverket är skyldigt att underrätta Migrationsöverdomstolen om verket gör ändringar som avser ett överklagat beslut om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar i verkets förvarslokaler. Bestämmelsen blir tillämplig endast när barn hålls i förvar, eftersom det enbart är sådana utläningar som inte har fyllt 18 år som ska placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

I 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen regleras uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Enligt den paragrafen har nämnda myndigheter rätt att hos Migrationsverket ta del av vissa uppgifter om enskilda. På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket enligt 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen lämna ut uppgifter som behövs för handläggningen av ett folkbokföringsärende. Motsvarande uppgiftsskyldigheter bör tas in i den nya förordningen men anpassas till de förhållanden som gäller i ärenden som handläggs enligt den nya lagen.

Underrättelseskyldighet till utländska myndigheter

Enligt 7 kap. 19 § utlänningsförordningen ska Migrationsverket i vissa fall underrätta en annan EU-stat om verkets beslut. De fall som avses är om en utlänning har ställning som varaktigt bosatt i den andra EU-staten och Migrationsverkets beslut innebär att utlänningen beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, beviljas uppehållstillstånd, vägras förnyelse av ett uppehållstillstånd eller får sitt uppehållstillstånd återkallat. Eftersom frågor om uppehållstillstånd kan komma att handläggas enligt den nya lagen kan det förekomma att beslut i sådana frågor avser en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat. En motsvarande bestämmelse bör därför tas in i den nya förordningen. Den bör dock anpassas till de förhållanden som gäller i ärenden enligt den nya lagen.

Utredningen har i avsnitt 10.5.18 föreslagit att en bestämmelse som motsvarar 9 kap. 13 § utlänningslagen tas in i den nya lagen. Den paragrafen kompletteras av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen. I sistnämnda paragraf anges vilka uppgifter om en utlännings personliga förhållanden som en verkställande myndighet får lämna till

den stat som avvisning eller utvisning ska ske till, så att behörig myndighet där kan utfärda nödvändiga resehandlingar. En motsvarande bestämmelse bör tas in i den nya förordningen. Den bör dock ha ett något vidare tillämpningsområde.

Åtgärder i samband med verkställighet

Utredningen har i avsnitt 7.3.2 föreslagit att en bestämmelse som motsvarar 12 kap. 4 § utlänningslagen ska tas in i den nya lagen. Den paragrafen kompletteras av 8 kap. 1 § utlänningsförordningen, i vilken det anges hur verkställande myndighet får agera i förhållande till innehållet i det utvisningsbeslut som ska verkställas. Någon liknande bestämmelse behövs inte i den förordning som ska komplettera den nya lagen. Det är en självklarhet att Säkerhetspolisen följer det som anges i det utvisningsbeslut som ska verkställas om bl.a. till vilket land som utlänningsbeslutet får sändas (se avsnitt 7.2.3 och 7.3.2).

Enligt 8 kap. 2 § utlänningsförordningen ska den myndighet som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning se till att gällande bevis om t.ex. visering och uppehållstillstånd makuleras. I de fall där ett resedokument eller främlingspass har utfärdats för utlänningsbeslutet ska de återlämnas till Migrationsverket. Säkerhetspolisen bör vara skyldig att vidta motsvarande åtgärder när den verkställer beslut om utvisning enligt den nya lagen. Har Säkerhetspolisen gett Polismyndigheten i uppdrag att verkställa ett beslut om utvisning, bör i stället den myndigheten vara skyldig att vidta åtgärderna. Det är Polismyndigheten som i en sådan situation har bäst vetskap om när utvisningsbeslutet rent faktiskt ska verkställas och när handlingarna bör tas om hand. Det kan också vara så att utlänningsbeslutet när verkställigheten äger rum bär ett giltigt resedokument eller ett främlingspass på sig som bör omhändertas direkt på plats.

Registerkontroll i SIS

I 4 kap. 21 § utlänningsförordningen föreskrivs att viss tillståndsgivning ska föregås av registerkontroll. Enligt första stycket ska en myndighet som utfärdar ett uppehållstillstånd eller en nationell visering i samband med utfärdandet utföra den kontroll och det samråd som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010

om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse. Av artikel 1.3 i förordningen framgår att när en medlemsstat ska besluta om utfärdande av uppehållstillstånd ska den systematiskt genomföra en sökning i SIS. När en medlemsstat ska besluta om utfärdande av uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på en spärrlista ska den först rådfråga den medlemsstat som verkställt registreringen, varvid hänsyn ska tas till den medlemsstatens intressen. Enligt 4 kap. 21 § andra stycket utlänningsförordningen får en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen begära att Migrationsverket ska utföra nu aktuella åtgärder.

Eftersom uppehållstillstånd kan komma att utfärdas med stöd av den nya lagen bör möjligheten att göra en sökning i SIS vara densamma som i ärenden enligt utlänningslagen. På så sätt får beslutsfattaren bästa möjliga underlag för sitt beslut. En bestämmelse som motsvarar 4 kap. 21 § utlänningsförordningen bör därför tas in i den nya förordningen. Bestämmelsen bör dock anpassas till att nationell visering inte förekommer i den nya lagen och till att det ska vara Migrationsöverdomstolen och regeringen som får begära hjälp av Migrationsverket.

Det bör anmärkas att det i Ds 2019:27 föreslås att den paragrafen ska upphävas. Skälet till det är att när Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (gränsförordningen) börjar tillämpas fullt ut ersätts bestämmelserna om samråd i Schengenkonventionen av samrådsbestämmelserna i gränsförordningen (artikel 64 i gränsförordningen). Förordningen kommer att vara direkt tillämplig. Den börjar tillämpas fullt ut vid ett datum som ska fastställas av kommissionen senast den 28 december 2021.

Det föreslagna upphävandet av 4 kap. 21 § utlänningsförordningen, är en direkt följd av kommande EU-lagstiftning som inte kommer att vara tillämplig vid kontrollen av utlänningar som har utvisats enligt den nya lagen. Den påverkar därför inte utredningens bedömning att det finns behov av en liknande bestämmelse i förordningen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

13 Överklagande

13.1 Bakgrunden till bestämmelserna

När lagen om särskild utlänningskontroll infördes fanns det i princip inga bestämmelser om överklagande i den. Regeringen var ensam behörig att fatta beslut om utvisning med stöd av lagen och regeringsbeslut är inte överklagbara. Det var först när instansordningen ändrades så att Migrationsverket fick besluta om utvisning enligt lagen som det blev möjligt att överklaga sådana beslut. Beslut av allmän domstol i fråga om tvångsmedel fick enligt förarbetena överklagas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken (prop. 1990/91:118 s. 88).

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll framhölls att utvisning typiskt sett är en långt mera ingripande åtgärd än avvísning. I utvisningsfallen kan fråga uppkomma om att avlägsna en utlänning som kanske har permanent uppehållstillstånd och på olika sätt har anpassat sig till att vistas här i landet. Redan med hänsyn till det ansågs det vara uppenbart att beslut om utvisning på grund av befarad terrorism inte rimligen borde kunna fattas av något annat organ än antingen regeringen eller domstol. Med hänsyn till bl.a. de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras i terroristärenden talade starka skäl för att regeringen skulle besluta om utvisning (prop. 1990/91:118 s. 53 f.). Även när det gällde lagens tillämplighet vid risk för terroraktioner utomlands framhölls att avsikten var att tillämpningen skulle ligga i regeringens hand och att regeringen skulle ha handlingsutrymme i förekommande gränsfall (prop. 1990/91:118 s. 38 f.). För att kunna behålla möjligheten för regeringen att pröva dessa ärenden, men samtidigt uppfylla bl.a. Europakonventionens krav på effektiva rättsmedel och prövning i mer än en instans, infördes den ordning som gäller i dag. Den innebär att Migrationsverket är beslutande myndighet och att verkets beslut får överklagas till regeringen (prop. 2004/05:170 s. 245 f.).

Den 1 januari 2010 ändrades tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll. Ändringen innebar att enbart kvalificerade säkerhetsärenden – där det vid sidan av risken för terroristbrott var särskilt påkallat av hänsyn till Sveriges säkerhet att utlänningen utvisades – skulle handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det skulle gälla även om ärendet innefattade frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument. Det fick till följd att överklagandebestämmelsen ändrades så att Migrationsverkets beslut även i sådana frågor skulle kunna överklagas till regeringen (prop. 2009/10:31 s. 233 f.). Sedan den 1 maj 2014 får även Migrationsverkets beslut om ställning som varaktigt bosatt överklagas till regeringen, om beslutet har fattats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll.

Numera får även andra beslut som förvaltningsmyndigheter fattar enligt lagen om särskild utlänningskontroll överklagas, men bara i de fall där det är särskilt föreskrivet i lagen. Det finns sådana föreskrifter dels i anslutning till de materiella bestämmelserna om förvar, inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd och om anmälningsplikt och användning av andra tvångsmedel, dels bland övriga bestämmelser i slutet av lagen.

Det regleras också särskilt när lagen om särskild utlänningskontroll inte längre ska tillämpas i händelse av ett överklagande. Syftet är att begränsa prövningen enligt lagen till sådana ärenden där det är fråga om utvisning med stöd av den.

När det gäller beslut av allmän domstol enligt lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas som nyss nämnts rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande. Utredningen har behandlat överklagande av sådana beslut i avsnitt 10.5.17.

I dag saknas det möjlighet för en utlänning som har utvisats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll att förklara att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet, s.k. nöjdförklaring. Den möjligheten finns däremot i utlänningsärenden som handläggs enligt utlänningslagen.

13.2 Överväganden och förslag

13.2.1 Allmänna bestämmelser om överklagande

Utredningens förslag: Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt får överklagas till regeringen. I övrigt får beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet överklagas endast i de fall som anges i den nya lagen.

Säkerhetspolisen får överklaga beslut som Migrationsverket har fattat, om beslutet kan överklagas och går Säkerhetspolisen emot.

Vid överklagande ska såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen vara utlänningens motpart vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen och hos regeringen.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare ska kunna ansöka om rättsprövning när regeringen har beslutat att han eller hon ska utvisas enligt den nya lagen.

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av att föra in regler om prövningstillstånd i den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Migrationsverkets beslut om utvisning m.m.

Beslut om utvisning meddelas enligt lagen om särskild utlänningskontroll av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut i en sådan fråga får enligt 2 a § överklagas till regeringen. Detsamma gäller Migrationsverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt.

Utredningen har i avsnitt 7.2.2 föreslagit att beslut om utvisning enligt den nya lagen ska meddelas av Migrationsverket. Verkets beslut bör även i fortsättningen få överklagas till regeringen. I avsnitt 6.4 har utredningen föreslagit att en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument och ställning som varaktigt bosatt i vissa fall ska handläggas enligt den nya lagen. Om Migrationsverket fattar beslut i en sådan fråga bör beslutet, på samma sätt

som i dag, kunna överklagas till regeringen i samma ordning som gäller för beslut om utvisning. Skulle Migrationsverket i samband med utvisningsbeslutet ha återkallat en statusförklaring eller en ställning som varaktigt bosatt (se avsnitt 7.2.4) bör även ett sådant beslut få överklagas till regeringen. Bestämmelser om det bör tas in i den nya lagen.

Ett utvisningsbeslut ska alltid förenas med ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet får enligt dagens reglering inte överklagas ensamt. Som kommer att utvecklas i avsnitt 13.2.8 ska en utlännings nöjdförklaring omfatta såväl utvisningsbeslutet som beslutet om återreseförbud. Eftersom dessa två beslut är så intimt förknippade med varandra bör det inte i den nya lagen införas någon möjlighet att överklaga ett beslut om återreseförbud, om inte utvisningsbeslutet överklagas samtidigt.

Andra beslut av en förvaltningsmyndighet

Enligt 2 a § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll får i övrigt beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet överklagas endast i de fall som anges i lagen. Det gäller alltså beslut i andra frågor än utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt. Det finns särskilda överklagandebestämmelser för t.ex. Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om förvar, verkets beslut som rör behandlingen eller placeringen av förvarstagna och verkets beslut i frågor om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Utredningen återkommer till frågan i vilken utsträckning andra beslut än Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt bör få överklagas enligt den nya lagen. Det bör dock på samma sätt som i dag framgå av den nya lagen att beslut får överklagas endast i de fall där det särskilt anges i lagen. Utredningen har i avsnitt 5.2.3 framhållit att den nya lagen i så stor utsträckning som möjligt bör vara självständig i förhållande till utlänningslagen. Av den anledningen och på grund av de aktuella ärendenas speciella karaktär, bör möjligheterna att överklaga beslut som fattas med stöd av lagen tydligt framgå av den.

Vem bör få överklaga?

I 2 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll anges att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut enligt lagen, om beslutet kan överklagas och går Säkerhetspolisen emot. Utlänningsens rätt att överklaga framgår av den generella bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen, som föreskriver att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot.

Det har inte framkommit någon anledning att ändra regleringen i det avseendet. Den bör därför oförändrad i sak föras över till den nya lagen.

Partsställning

I 3 c § lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att vid överklagande är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen utlänningsens motpart vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen och hos regeringen. Paragrafen infördes år 2010. Dessförinnan fanns bestämmelserna i en annan paragraf. De tillkom när instansordningen ändrades så att Migrationsverkets beslut om utvisning skulle överklagas till regeringen och vissa andra beslut, t.ex. i fråga om förvar, skulle överklagas till Migrationsöverdomstolen. Partsställningen vid handläggningen av ett överklagande enligt lagen om särskild utlänningskontroll är alltså densamma hos Migrationsöverdomstolen som hos regeringen.

Utredningen föreslår ingen förändring när det gäller instansordningen vid överklagande av beslut enligt den nya lagen. Det finns därför inte heller skäl att ändra bestämmelsen om vem som är utlänningsens motpart vid ett överklagande. Den bör i sak oförändrad föras över till den nya lagen.

Rätten till rättsprövning i vissa fall bör behållas

Enligt 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) får en EES-medborgare, eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen, som har utvisats av regeringen enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ansöka om rättsprövning av beslutet. Hög-

sta förvaltningsdomstolen prövar en sådan ansökan. I 3 d § lagen om särskild utlänningskontroll hänvisas till att det finns en möjlighet till rättsprövning i dessa fall. EES-medborgare och deras familjemedlemmar har alltså en rätt till domstolsprövning av regeringens utvisningsbeslut som inte andra utländska medborgare har.

En ansökan om rättsprövning ska enligt 4 § rättsprövningslagen normalt ha kommit in till Högsta förvaltningsdomstolen senast tre månader från dagen för beslutet. I paragrafens andra stycke föreskrivs dock att en ansökan om rättsprövning enligt 2 a § ska ha kommit in till Högsta förvaltningsdomstolen senast tre veckor från dagen för beslutet. Skälet till den kortare ansökningstiden är att det har ansetts vara av särskild vikt att säkerhetsärenden handläggs skyndsamt (prop. 2009/10:31 s. 243).

Bakgrunden till bestämmelserna är att EES-medborgare och deras familjemedlemmar genom rörlighetsdirektivet har en särställning i förhållande till andra utlänningar. Om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare utvisas aktualiseras rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 15 och 31 i direktivet. De innebär att de aktuella medborgarna har rätt till domstolsprövning i fråga om beslut som begränsar deras rörelsefrihet. För att lagen om särskild utlänningskontroll skulle uppfylla rättssäkerhetsgarantierna i rörlighetsdirektivet infördes en möjlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att begära rättsprövning av regeringens beslut. Som har framgått i avsnitt 5.2.4 diskuterades det i förarbetena om EU, inom ramen för befintliga fördrag, har befogenhet att i direktivform reglera frågor som avser medlemsstaternas inre säkerhet. Regeringen ansåg dock, med hänsyn till den särskilda ställning som unionsmedborgare, och i viss mån EES-medborgare och deras familjemedlemmar, har på grund av rätten till fri rörlighet att det inte skulle vara förenligt med rörlighetsdirektivet att undanta EES-medborgare och deras familjemedlemmar från rätten till domstolsprövning. Det ifrågasattes också om det var lämpligt att i en i övrigt enhetlig reglering låta personers medborgarskap avgöra möjligheten att få tillgång till domstolsprövning. Med hänvisning till de medborgarnas särställning i förhållande till andra utlänningar, och då EES-medborgare och deras familjemedlemmar redan hade vissa rättigheter som inte tillkom andra utlänningar ansåg regeringen att EES-medborgare och deras familjemedlemmar skulle ges rätt till domstols-

prövning av regeringens utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2009/10:31 s. 240 f.).

Frågan är om det finns anledning att efter snart tio år ta bort rätten till domstolsprövning av regeringens beslut om utvisning för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3806-13 ansökte en utländsk medborgare om bl.a. rättsprövning avseende regeringens beslut att utvisa honom med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. Domstolen avvisade ansökan, eftersom 2 a § rättsprövningslagen inte var tillämplig i det aktuella fallet. Utgången blev densamma i Högsta förvaltningsdomstolens nyligen avgjorda mål nr 5966-19. Även det gällde en ansökan om rättsprövning avseende regeringens beslut att utvisa en utlänning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utlänningen var inte EES-medborgare och ansågs inte heller vara familjemedlem till en sådan medborgare. Ansökningarna avvisades alltså i båda fallen på formell grund. De saknar därmed betydelse för bedömningen av om möjligheten till rättsprövning bör vara kvar eller tas bort.

Det förhållandet att möjligheten till rättsprövning utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti för EES-medborgare och deras familjemedlemmar talar mot att ta bort den. Dessa medborgare har, utöver rätten till rättsprövning, även getts vissa rättigheter i lagen om särskild utlänningskontroll som inte andra utlänningar har. Det gäller t.ex. möjligheten för en EES-medborgare, eller en familjemedlem till en sådan medborgare, att hos regeringen ansöka om upphävande av ett återreseförbud. Även om den nya lagen, enligt utredningens bedömning i avsnitt 5.2.4, kan utformas utan anpassning till närmare krav som ställs i EU-direktiv, om det behövs för att skydda den nationella säkerheten, bör viss särbehandling behållas. Möjligheten till rättsprövning är ett sådant exempel. EES-medborgare och deras familjemedlemmar bör alltså på samma sätt som i dag ges rätt att ansöka om rättsprövning om regeringen har beslutat om utvisning av utlänningen. Frågan om rättsprövning av sådana beslut bör även i fortsättningen regleras i rättsprövningslagen. En upplysning om det bör tas in i den nya lagen. Något skäl att ändra tiden för när ansökan ska göras har inte framkommit.

Det behövs inga regler om prövningstillstånd

Enligt 16 kap. 11 § första stycket utlänningslagen krävs det prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Av den bestämmelsen följer motsatsvis att det inte krävs prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen i de fall där ett myndighetsbeslut överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen (prop. 2004/05:170 s. 313).

I lagen om särskild utlänningskontroll finns det inga bestämmelser om prövningstillstånd och inte heller någon hänvisning till att utlänningslagens bestämmelser om det gäller. Det finns alltså i dag inget krav på prövningstillstånd vid överklagande av beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utredningen anser att det inte heller bör införas ett sådant krav. I de fall där beslut får överklagas är det fråga om ett myndighetsbeslut som överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen eller till regeringen. Det är alltså enbart fråga om ett tvåinstansförfarande. Den enskilde bör ha rätt till överprövning av ett beslut som har gått honom eller henne emot i första instans. Det är dessutom fråga om ett begränsat antal ärenden som varje år handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Även om antalet skulle öka när tillämpningsområdet för den nya lagen blir vidare finns det inte något skäl att hålla nere antalet ärenden som högsta instans ska pröva. Det finns dock inte något behov av att uttryckligen ange att det inte krävs prövningstillstånd vid överklagande enligt den nya lagen.

13.2.2 Förfarandet vid överklagande av utvisningsbeslut

Utredningens förslag: Om Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning överklagas, ska verket lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska med eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet. Anser domstolen att det finns ett sådant hinder, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I 3 § lagen om särskild utlänningskontroll regleras hur ett överklagande av Migrationsverkets beslut om utvisning ska hanteras. Att beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen framgår av 2 a §. När Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning överklagas, ska enligt 3 § verket skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen mot att beslutet verkställs. Anser Migrationsöverdomstolen att sådant hinder mot verkställighet finns, får regeringen inte avvika från den bedömningen. Migrationsöverdomstolen ska innan den yttrar sig hålla muntlig förhandling. Det framgår av 13 b § lagen om särskild utlänningskontroll. Där anges också vem eller vilka som ska höras vid förhandlingen och vilka rättigheter utlännningen har vid den muntliga förhandlingen. När muntlig förhandling hålls innan Migrationsöverdomstolen yttrar sig enligt bl.a. 3 § lagen om särskild utlänningskontroll ska en viss ordning för förhandlingen, som anges i 13 b § tredje stycket, tillämpas.

Paragrafen, som reglerar förfarandet vid överklagande av utvisningsbeslut, fick i allt väsentligt sitt nuvarande innehåll när en ny instans- och processordning infördes för utlänningsärenden, inkluderande handläggning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Bestämmelserna har dock sitt ursprung i 1989 års terroristlag enligt vilken regeringen var den enda beslutsfattaren i fråga om utvisning av presumtiva terrorister. Regeringens beslut skulle då föregås av en förhandling, som i allmänhet ägde rum inför Stockholms tingsrätt. När lagen om särskild utlänningskontroll infördes behölls den ordningen, men kraven för när beslutet skulle föregås av en förhandling justerades något. Det infördes en möjlighet att inhämta ett yttrande från den tingsrätt som hade hållit förhandlingen. Ett sådant yttrande var dock inte bindande för regeringen (prop. 1990/91:118 s. 53 f.).

När instansordningen ändrades, så att Migrationsverket fattar beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll och beslutet överklagas till regeringen, infördes den nu gällande ordningen. Den innebär att ett överklagande ska ges in till Migrationsverket, som prövar om överklagandet kommit in i rätt tid. Verket överläm-

nar därefter skyndsamt ärendet till Migrationsöverdomstolen, som med eget yttrande lämnar handlingarna vidare till regeringen. Med den ordningen undviks en alltför lång tidsutdräkt, som hade kunnat uppstå om Migrationsverkets beslut skulle överklagas direkt till regeringen som därefter skulle vara skyldig att hämta in yttrande från en domstol. Genom den lagändringen blev Migrationsöverdomstolens yttrande i fråga om det föreligger hinder mot verkställighet bindande för regeringen (prop. 2004/05:170 s. 248 f.).

I förarbetena har det ansetts vara en självklarhet att Migrationsöverdomstolens yttrande ska inriktas på det som är väsentligt för beslutsmyndighetens prövning och att domstolen behandlar ärendet utifrån alla de aspekter som är kända för den. Det kan exempelvis vara värdefullt att domstolen uttalar sig i frågor om bevisvärdering. Som exempel på andra frågor som kan bli aktuella att bedöma nämndes med vilken grad av sannolikhet eller säkerhet som utlänningen kan knytas till vissa fakta, t.ex. spaningsfynd eller händelser, tillförlitligheten av t.ex. källuppgifter och övriga omständigheter som talar för och emot utvisning. Det ansågs dock inte finnas anledning att i paragrafen särskilt föreskriva att Migrationsöverdomstolen ska yttra sig över samtliga omständigheter som kan vara av betydelse i ärendet (prop. 2004/05:170 s. 243 f. och 318).

Nuvarande ordning bör behållas

Det har inte framkommit något skäl att ändra den nuvarande ordningen för hur ett överklagande av ett beslut om utvisning ska hanteras. Bestämmelserna som reglerar det förfarandet bör därför i sak oförändrade föras över till den nya lagen. Även i fortsättningen bör alltså Migrationsöverdomstolens yttrande vara bindande i den del det avser verkställighetshinder, om domstolen kommit fram till att ett sådant hinder föreligger. Däremot bör det direkt av den nya lagen framgå att Migrationsöverdomstolens yttrande särskilt ska inriktas på om det föreligger ett sådant verkställighetshinder som anges i den nya lagen (se avsnitt 7.3.3), i stället för genom en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser. Det innebär att hinder enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen också ska beaktas, då den paragrafen räknas upp i den nya lagens bestämmelse om hinder mot verkställighet av utvisningsbeslut. Eftersom utredningen i avsnitt 5.2.8 har föreslagit

att ett allmänt skyndsamhetskrav ska gälla för all handläggning av mål och ärenden, saknas det anledning att i överklagandebestämmelsen särskilt framhålla kravet på skyndsamhet. Någon ändring i sak är alltså inte avsedd.

Utredningen har i avsnitt 12.2 behandlat frågan när Migrationsöverdomstolens yttrande ska föregås av en muntlig förhandling och formerna för sådana förhandlingar.

13.2.3 Prövning enligt den nya lagen eller utlänningslagen

Utredningens förslag: Om Migrationsverket har avslagit både Säkerhetspolisens ansökan om utvisning enligt den nya lagen och en utlännings ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, ska ett överklagande från utlänningsverket handläggas enligt utlänningslagen. Det gäller dock inte om Säkerhetspolisen har överklagat Migrationsverkets beslut.

Avslår regeringen en ansökan om utvisning enligt den nya lagen och utlänningsverket har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, får regeringen överlämna ärendet i dessa delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen. I vissa fall ska regeringen vara skyldig att överlämna en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket för prövning.

Om regeringen efter överklagande handlägger ett ärende om utvisning och utlänningsverket ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, får regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handläggning. Det ska dock inte gälla för ansökningar om vissa specifika uppehållstillstånd.

Skälen för utredningens förslag

I vissa fall bör ett överklagande prövas enligt utlänningslagen

När lagen om särskild utlänningskontroll inte längre skulle vara subsidiär i förhållande till utlänningslagen var utgångspunkten att frågor om bl.a. uppehållstillstånd och statusförklaring i så stor utsträckning

som möjligt skulle handläggas enligt utlänningslagen. Det skulle gälla även om det skulle vara möjligt att pröva alla frågor som ingår i ett kvalificerat säkerhetsärende inom ramen för lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2009/10:31 s. 249). Det finns därför vissa bestämmelser i lagen om särskild utlänningskontroll som anger när ett ärende inte längre ska handläggas enligt den lagen, utan i stället handläggas enligt utlänningslagen.

Om Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll i ett ärende där utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt och Migrationsverket avslår båda ansökningarna, ska enligt 2 b § lagen om särskild utlänningskontroll ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen. Det innebär att Migrationsverket ska överlämna överklagandet och övriga handlingar av betydelse i ärendet till en migrationsdomstol i stället för till Migrationsöverdomstolen. Det gäller emellertid inte i de fall där Säkerhetspolisen har överklagat Migrationsverkets beslut. Då ska överklagandet även fortsättningsvis handläggas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Om Säkerhetspolisen däremot inte har överklagat verkets beslut utan i stället i yttrande som svar på utlänningens överklagande förordar att utlänningens ansökan ska avslås, kommer ärendet enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen att handläggas som ett säkerhetsärende enligt den lagen (prop. 2009/10:31 s. 292).

Enligt 3 b § lagen om särskild utlänningskontroll får regeringen överlämna ett ärende till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen om regeringen beslutar att inte utvisa en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt. Om skäl för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll saknas är utgångspunkten att regeringen ska överlämna ärendet i övriga delar till Migrationsverket. Är det uppenbart att utlänningen t.ex. bör beviljas uppehållstillstånd kan det dock enligt förarbetena vara lämpligt att regeringen tar ställning till ärendet i dess helhet. Överlämnar regeringen ärendet till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen kan verkets beslut överklagas till domstol i den ordning som föreskrivs i den lagen (prop. 2009/10:31 s. 293).

Utredningen har inte föreslagit någon ändring när det gäller vilka andra frågor – vid sidan av utvisningsfrågan – som ska hanteras inom ramen för den nya lagen, se avsnitt 6.4. Det kan därför förekomma

att t.ex. en ansökan om uppehållstillstånd från utlänningen handläggs tillsammans med en ansökan från Säkerhetspolisen om att utlänningen ska utvisas enligt den nya lagen. Om Migrationsverket beslutar att utlänningen inte ska utvisas enligt den nya lagen men att utlänningens ansökan inte heller ska bifallas, bör även i fortsättningen ett överklagande från utlänningen handläggas enligt utlänningslagen, om inte Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut. Om både utlänningen och Säkerhetspolisen överklagar bör frågorna också fortsatt handläggas tillsammans enligt den nya lagen. Den nu aktuella bestämmelsen bör därför oförändrad i sak föras över till den.

Om Säkerhetspolisen överklagar Migrationsverkets beslut att inte utvisa en utlänning och det i ärendet även finns frågor som rör uppehållstillstånd m.m. bör regeringen i samband med att ansökan om utvisning avslås också enligt den nya lagen kunna överlämna ärendet i övriga delar till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen. Detsamma bör gälla om Migrationsverket har beslutat att utlänningen ska utvisas enligt den nya lagen och utlänningen överklagar beslutet men regeringen anser att det inte finns förutsättningar för utvisning enligt den lagen och avslår ansökan. Bestämmelser med sådan innebörd bör tas in i den nya lagen.

Ansökan om uppehållstillstånd m.m. när regeringen handlägger ett överklagat utvisningsbeslut

Enligt 2 § lagen om särskild utlänningskontroll ska en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt handläggas enligt den lagen om Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas. Utgångspunkten är att frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument och ställning som varaktigt bosatt ska prövas tillsammans med frågan om utvisning. Migrationsverket beslutar i första instans om utlänningen ska utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen. Om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt medan regeringen handlägger ett överklagat utvisningsbeslut, ska enligt 3 a § regeringen upphäva det överklagade beslutet och överlämna ärendet till Migrationsverket för handlägg-

ning. Utvisningsfrågan kommer då att handläggas på nytt tillsammans med den fråga som utlänningens ansökan avser.

Som nämnts föreslår utredningen att en ansökan från en utlänning om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt ska prövas enligt den nya lagen, om Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt den. Om frågan om utvisning handläggs av regeringen, efter att Migrationsverkets beslut i frågan överklagats dit, när utlänningen gör sin ansökan bör regeringen även i fortsättningen kunna undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till verket. Bestämmelsen bör dock ändras så att den är fakultativ. Utgångspunkten bör vara att regeringen kan pröva utlänningens ansökan när den beslutar i utvisningsfrågan. Om regeringen beslutar att utlänningen ska utvisas bör han eller hon inte beviljas något uppehållstillstånd annat än ett sådant tidsbegränsat tillstånd som – om det finns särskilda skäl – kan meddelas med stöd av den nya lagen, i de fall där utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Ansökan om uppehållstillstånd bör därför avslås när utlänningen utvisas. Om utlänningen har ansökt om statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt bör regeringen också avslå den ansökan om utlänningen utvisas. Möjligheten för regeringen att undanröja Migrationsverkets beslut och överlämna ärendet till verket bör dock utnyttjas om utlänningen åberopar flyktingskäl som grund för uppehållstillstånd. I sådana fall bör utlänningen ges rätt till prövning i två instanser.

En särskild ordning för vissa specifika uppehållstillstånd

I avsnitt 5.2.7 har utredningen föreslagit en särskild ordning för hur ansökningar om vissa specifika uppehållstillstånd ska hanteras, om frågan är aktuell i ett ärende om utvisning enligt den nya lagen. Det gäller sådana uppehållstillstånd som en utlänning kan ansöka om under vistelsen i Sverige med stöd av regler i 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen. Har en utlänning gjort en sådan ansökan när frågan om utvisning väcks, eller gör utlänningen det under handläggningen av utvisningsfrågan, ska frågan om uppehållstillstånd vila i avvaktan på prövningen av utvisningsfrågan. När beslutet om utvisning fått laga kraft eller utlänningen nöjdförklarat sig, ska ansökan anses för-

fallen. Om utlänningen inte utvisas, ska ansökan lämnas över till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen.

Den lösningen innebär att regeln om att regeringen får upphäva ett beslut i utvisningsfrågan om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd under handläggningen där inte bör gälla för dessa specifika uppehållstillstånd. Det bör också tydliggöras att regeringen är skyldig att överlämna frågan om uppehållstillstånd till Migrationsverket, om en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd med stöd av reglerna i 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen inte utvisas.

13.2.4 Överklagande av beslut om förvar och uppsikt

Utredningens förslag: Säkerhetspolisens beslut om förvar och uppsikt, i andra fall än när myndigheten har beslutat interimistiskt, och Migrationsverkets beslut om förvar och uppsikt får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Sådana beslut får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid. Om ett statsråd har beslutat om förvar eller uppsikt prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Migrationsverkets beslut i fråga om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om förvar

Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än som avses i 9 § lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. interimistiska beslut, och Migrationsverkets beslut om förvar får enligt 9 d § första stycket överklagas till Migrationsöverdomstolen. Om ett statsråd har beslutat om förvar prövar enligt 9 d § andra stycket Högsta förvaltningsdomstolen på framställan av utlänningen om åtgärden ska bestå.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av en utlänning som hålls i förvar får enligt 9 d § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till Migrationsöverdomstolen. Uttrycket i särskilda fall har använts för

att markera att allmänna ordningsregler som gäller inom förvarsloken inte får överklagas (prop. 2009/10:31 s. 297).

När en utlänning hålls i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan Migrationsverket endast fatta sådana beslut i ärenden som gäller utläningar som inte har fyllt 18 år som är placerade i verkets lokaler. Vuxna utläningar som tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Beslut om behandlingen av dem fattas då enligt häkteslagen. Beslut enligt häkteslagen överklagas enligt 7 kap. 1 § den lagen.

Bestämmelserna om överklagande av Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om förvar togs in i lagen om särskild utlänningskontroll när instansordningen för säkerhetsärenden ändrades. Tidigare hade det reglerats genom en hänvisning till utlänningslagen. När ordningen ändrades så att säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen inte längre skulle överklagas till regeringen var en sådan hänvisning inte möjlig.

Det har inte framkommit något skäl att ändra möjligheterna att klaga på beslut om förvar eller Migrationsverkets beslut i fråga om behandlingen eller placeringen av utläningar som hålls i förvar. Bestämmelserna bör därför i sak oförändrade föras över till den nya lagen. På samma sätt som i dag bör alltså interimistiska beslut om förvar inte kunna överklagas. Det gäller oavsett om det är Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten som har fattat det provisoriska beslutet. För sådana beslut gäller i stället att de genast ska anmälas till den behöriga myndigheten, som ska pröva om åtgärden ska bestå.

Beslut om uppsikt

Till skillnad från vad som gäller för förvar är ett beslut om uppsikt inte överklagbart enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Inte heller finns det någon bestämmelse om att Högsta förvaltningsdomstolen, efter framställan från utläningen, kan pröva ett uppsiktsbeslut som har fattats av ett statsråd. Den ordningen stämmer överens med det som tidigare gällde för beslut om uppsikt enligt utlänningslagen. Sedan den 1 januari 2010 får emellertid beslut om uppsikt enligt utlänningslagen överklagas. Då ändrades bestämmelserna om överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut i 14 kap. 9 § utlän-

ningslagen till att även omfatta beslut om uppsikt. Någon hänvisning till den paragrafen finns emellertid inte i lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredningen anser att det inte finns anledning att se annorlunda på beslut om uppsikt som meddelas enligt lagen om särskild utlänningskontroll än sådana beslut som fattas enligt utlänningslagen. Det förefaller ha varit ett förbiseende att motsvarande ändring inte gjordes i lagen om särskild utlänningskontroll, när möjligheten att överklaga beslut om uppsikt infördes i utlänningslagen. Även om uppsikt är mindre ingripande än förvar bör möjligheterna att överklaga vara desamma för ett beslut om uppsikt som för ett beslut om förvar. Mot den bakgrunden bör det i den nya lagen ges möjlighet att till Migrationsöverdomstolen överklaga ett uppsiktsbeslut som en förvaltningsmyndighet har fattat. Det bör också föreskrivas en möjlighet för utläningen att begära Högsta förvaltningsdomstolens prövning av ett statsråds beslut om uppsikt. Möjligheten att överklaga bör dock – i likhet med vad som är fallet för förvarsbeslut – inte gälla för Säkerhetspolisens interimistiska beslut om uppsikt. Sådana beslut ska i stället genast anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå (se avsnitt 9.2.5).

Beslut om förvar och uppsikt bör få överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid

I 9 d § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än som avses i 9 § och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen utan begränsning till viss tid. Av motsvarande bestämmelse i utlänningslagen, 14 kap. 9 §, framgår att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas särskilt (till en migrationsdomstol) och utan begränsning till viss tid.

Som nyss nämnts föreslår utredningen att det införs en möjlighet att överklaga beslut om uppsikt, som inte är interimistiska. Även beslut om förvar som inte är interimistiska ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. För tydlighetens skull bör det därför av en särskild paragraf i den nya lagen framgå att Säkerhetspolisens eller Migrationsverkets beslut om förvar eller uppsikt får överklagas sär-

skilt och utan begränsning till viss tid. Att bestämmelsen inte gäller vid interimistiska beslut bör också framgå direkt av paragrafen.

13.2.5 Överklagande av beslut i fråga om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd får överklagas till regeringen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I 10 § femte stycket lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd får överklagas till regeringen. Det följer av 2 a § den lagen att Säkerhetspolisen får överklaga ett sådant beslut. Utlänningsrätt att överklaga följer av 42 § förvaltningslagen. En förutsättning för att beslutet ska få överklagas är att det har gått emot den som överklagar. Vid överklagande ska 3 § lagen om särskild utlänningskontroll tillämpas. Enligt den paragrafen ska Migrationsverket skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska sedan, med eget yttrande, lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska Migrationsöverdomstolen ange om det finns hinder mot verkställighet. Om domstolen anser att det finns sådant hinder får regeringen vid sin prövning av det överklagade beslutet inte avvika från den bedömningen. Om det inte är uppenbart obehövligt ska Migrationsöverdomstolen enligt 13 b § hålla muntlig förhandling innan den yttrar sig.

Möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut om att ett utvisningsbeslut tills vidare inte ska verkställas infördes när instansordningen ändrades så att Migrationsverket som första instans skulle besluta om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 2004/05:170 s. 319). Som en följd av att det år 2010 infördes en möjlighet för den beslutande myndigheten att i stället för inhibition bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats enligt lagen om särskild utlänningskontroll, utvidgades

överklagandemöjligheten till att även omfatta Migrationsverkets beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även i dessa fall får alltså Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen.

Möjligheten att överklaga bör behållas

Utredningen har i avsnitt 7.3.4 föreslagit att möjligheten att förordna om inhibition, eller att – om det finns särskilda skäl – bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska behållas. Det kan bli aktuellt när det finns verkställighetshinder eller när utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Migrationsverket kommer alltså att pröva frågor om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd även enligt den nya lagen. Verkets beslut i sådana frågor bör liksom som i dag kunna överklagas till regeringen. En bestämmelse om det bör därför tas in i den nya lagen. Förfarandet efter det att ett beslut i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd har överklagats bör vara detsamma som i dag.

13.2.6 Överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel

Utredningens förslag: Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får tillämpas på utlänningen får överklagas till regeringen. Om en sådan fråga överklagas, ska Migrationsverket skyndsamt överlämna handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen ska sedan med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen.

Beslut av allmän domstol i fråga om tvångsmedel överklagas enligt rättegångsbalkens regler.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Lagen om särskild utlänningskontroll innehåller i dag två bestämmelser om överklagande av beslut om anmälningsskyldighet och om att andra tvångsmedel får användas. Enligt 11 § fjärde stycket får ett be-

slut av Migrationsverket i en fråga som avses i första stycket överklagas till regeringen. Det gäller Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och beslut i fråga om att 19–22 §§ lagen om särskild utlänningskontroll får tillämpas på en utlänning, i fall där utvisningsbeslutet tills vidare inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Av 11 a § andra stycket framgår att ett beslut som Migrationsverket meddelat enligt första stycket får överklagas till regeringen. Besluten som avses är Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och om att andra tvångsmedel får tillämpas på en utlänning som avvisats eller utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, när det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som gör att lagen om särskild utlänningskontroll skulle kunna vara tillämplig.

Vid överklagande enligt 11 § fjärde stycket och 11 a § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll ska bestämmelserna i 3 § första och andra styckena tillämpas. Det innebär att Migrationsverket – när ett sådant beslut överklagas – skyndsamt ska lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen, som med ett eget yttrande ska lämna handlingarna vidare till regeringen.

Nuvarande bestämmelser bör samlas i en paragraf

Utredningen har i avsnitt 10.5.8 föreslagit att de nuvarande bestämmelserna om anmälningsskyldighet ska föras över till den nya lagen, men att benämningen anmälningsskyldighet ska användas. Det ska även i fortsättningen vara möjligt för den myndighet som beslutar om utvisning att bestämma att lagens regler om andra tvångsmedel ska få tillämpas på utlänningen. Migrationsverket ska också enligt den nya lagen besluta i fråga om anmälningsskyldighet och om bestämmelserna om tvångsmedel ska få tillämpas på en utlänning som har avvisats eller utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, men där utvisnings- eller avvisningsbeslutet tills vidare inte kan verkställas. Det förutsätter att det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som gör den nya lagen tillämplig. Migrationsverkets beslut i sådana frågor bör, på samma sätt som i dag, få överklagas till regeringen. Bestämmelserna om det bör för tydlighetens skull samlas i en paragraf i den nya lagen. Migrationsverket bör också i fortsättningen vara skyldigt att skyndsamt överlämna handlingarna till Migrations-

överdomstolen. Domstolen bör vara skyldig att avge ett yttrande som överlämnas tillsammans med övriga handlingar till regeringen. Det bör framgå av den nya lagen genom en hänvisning till aktuella delar av den paragraf som föreskriver hur ett överklagande till regeringen av Migrationsverkets beslut om utvisning ska hanteras.

Som tidigare nämnts tillämpas rättegångsbalkens regler i fråga om överklagande av allmän domstols beslut i tvångsmedelsfrågor. Av tydlighets skull bör det framgå av en hänvisningsbestämmelse i den nya lagen.

13.2.7 Övriga bestämmelser om överklagande

Utredningens förslag: Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen om beslutet avser en fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende enligt den nya lagen. Detsamma gäller dessa myndigheters beslut om avvisande av ombud eller biträde och deras beslut i fråga om jäv.

Migrationsverkets beslut i fråga om ersättning för kostnad för dna-analys får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Skälen för utredningens förslag

Beslut angående offentligt biträde, ersättning, avvisande av ombud eller biträde och beslut i fråga om jäv

Vid den ändring som gjordes år 2010, som innebar att fler säkerhetsärenden skulle kunna prövas av domstol på samma sätt som andra utlänningsärenden, infördes det i lagen om särskild utlänningskontroll särskilda regler om överklagande av vissa beslut som kan fattas under handläggningen. Det hade tidigare i huvudsak reglerats genom hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser. Beslut av Säkerhetspolisens, Migrationsverket eller Regeringskansliet i fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll får enligt 28 a § lagen om särskild utlänningskontroll överklagas till Migrationsöverdomstolen. Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut

om avvisande av ombud eller biträde får enligt 28 b § överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Samma myndigheters beslut i jävsfrågor får överklagas till Migrationsöverdomstolen endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket myndigheten har avgjort ärendet. Migrationsverkets beslut om ersättning för kostnader för dna-analys får enligt 28 c § överklagas till Migrationsöverdomstolen.

När den nya förvaltningslagen infördes den 1 juli 2018 gjordes vissa ändringar i bestämmelserna i 14 kap. 8 § utlänningslagen om överklagande av beslut i fråga om offentligt biträde, ersättning, avvisande av ombud och jäv som fattas enligt den lagen. Ändringarna bestod huvudsakligen i att Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om avvisande av ombud eller biträde och i fråga om jäv inte längre skulle regleras genom en hänvisning till bestämmelser i 1986 års förvaltningslag utan genom bestämmelser i utlänningslagen. Någon ändring i sak var inte avsedd när det gällde överklagande av beslut om avvisande av ombud eller biträde. Sådana beslut skulle även i fortsättningen kunna överklagas särskilt. I fråga om överklagande av beslut angående jäv innebar ändringen att sådana beslut numera får överklagas särskilt (Följdändringar till ny förvaltningslag, prop. 2017/18:235, s. 177 f.). Någon motsvarande ändring gjordes inte i lagen om särskild utlänningskontroll.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att ha andra regler för överklagande av beslut i frågor som rör ombud eller biträden än de som gäller enligt utlänningslagen. När det gäller överklagande av jävsfrågor är saken mer komplicerad, eftersom olika jävsregler gäller för Migrationsverket och Regeringskansliet respektive Säkerhetspolisen. De förstnämnda tillämpar jävsregeln i 16 § förvaltningslagen medan Säkerhetspolisen tillämpar 7 § polislagen. Eftersom lagen om särskild utlänningskontroll anses utgöra en del av Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet gäller 7 § första stycket polislagen, som bygger på regleringen av domarjäv i rättegångsbalken. Att jävsreglerna är olika bör dock inte hindra att samma reglering tillämpas vid överklagande. Eftersom förvaltningsmyndigheters beslut i fråga om jäv enligt utlänningslagen numera får överklagas särskilt, bör det samma gälla enligt den nya lagen. Det bör därför tas in en regel om att Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut i fråga om jäv får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Även dessa myndigheters beslut i fråga om offentligt biträde

eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt den nya lagen bör få överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Detsamma bör gälla myndigheternas beslut om avvisande av ombud eller biträde.

Kostnad för dna-analys

Enligt 28 c § lagen om särskild utlänningskontroll får Migrationsverkets beslut i fråga om ersättning för kostnad för dna-analys överklagas till Migrationsöverdomstolen. Det framgår i dag genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll till 13 kap. 15 och 16 §§ utlänningslagen att utlänningslagens bestämmelser om dna-analys är tillämpliga. Utredningen har i avsnitt 12.7 föreslagit att en sådan hänvisning ska tas in även i den nya lagen. Det har inte framkommit någon anledning att ändra den nuvarande möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut i sådana frågor. Bestämmelsen bör därför i sak oförändrad föras över till den nya lagen.

Migrationsöverdomstolens beslut

Enligt 16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen får Migrationsöverdomstolens beslut inte överklagas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i lagen om särskild utlänningskontroll. Det finns inte heller någon hänvisning i den lagen till 16 kap. 9 § utlänningslagen. För tydlighetens skull bör det uttryckligen anges i den nya lagen att Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas. Det bör gälla generellt för alla beslut som Migrationsöverdomstolen fattar enligt den nya lagen. En bestämmelse om det bör tas in bland övriga överklagandebestämmelser.

13.2.8 Nöjdförklaring

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen införas en möjlighet för en utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om utvisning med tillhörande återreseförbud, att förklara att han eller hon avstår från att överklaga beslutet. Nöjdförklaringen ska som huvudregel avges inför Migrationsverket. En nöjdförklaring ska inte kunna tas tillbaka.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Enligt 15 kap. 1 § utlänningslagen kan en utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvísning eller utvisning förklara att han eller hon avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring). Nöjdförklaring får enligt 15 kap. 2 § utlänningslagen avges inför den myndighet eller domstol som har meddelat beslutet eller domen. Nöjdförklaring får också avges inför Polismyndigheten eller chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman som har förordnats att ta emot en sådan förklaring. En nöjdförklaring kan enligt 15 kap. 3 § utlänningslagen inte tas tillbaka. Enligt lagen om särskild utlänningskontroll finns det i dag ingen möjlighet för en utlänning som har utvisats att förklara att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet.

Utlänningen bör ha möjlighet att nöjdförklara sig

Utredningen anser att det bör införas en möjlighet till nöjdförklaring i den nya lagen. I och med att en utlänning har nöjdförklarat sig kan utvisningsbeslutet verkställas. Det kan även i de fall som kommer att regleras i den nya lagen finnas anledning för den utlänning som accepterar utvisningsbeslutet att vilja påskynda verkställigheten genom en nöjdförklaring. En modern lagstiftning bör inte hindra den utlänning som vill nöjdförklara sig att göra det. Även om det inte kan antas bli vanligt, bör den möjligheten finnas. Nöjdförklaringen bör i dessa fall omfatta såväl utvisningsbeslutet som beslutet om återreseförbud, eftersom ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen alltid ska förenas med ett sådant förbud.

Det blir enbart aktuellt för utlänningen att förklara sig nöjd med Migrationsverkets beslut om utvisning, eftersom regeringens beslut inte kan överklagas. Nöjdförklaring bör därför i första hand avges inför Migrationsverket. Verket har rutiner för att ta emot nöjdförklaring enligt utlänningslagen och det är därför lämpligt att verket får ta emot sådana förklaringar även enligt den nya lagen. I övrigt bör ordningen för nöjdförklaring i allt väsentligt följa den som gäller enligt utlänningslagen. Det innebär att en nöjdförklaring ska kunna avges inför chefen på en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett

häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot sådana förklaringar. Det blir aktuellt i de fall där en utlänning tar emot ett beslut om utvisning när han eller hon hålls i förvar och är placerad på en anstalt eller i ett häkte. Eftersom det kan förekomma att en utlänning som hålls i förvar placeras i en polisarrest bör det också vara möjligt för utlänningen att lämna en nöjdförklaring inför Polismyndigheten. Det bör gälla trots att Polismyndigheten inte får meddela några utvisningsbeslut enligt den nu aktuella lagstiftningen.

Någon möjlighet att nöjdförklara sig inför Migrationsöverdomstolen bör dock inte införas, eftersom den inte kommer att besluta i frågor om utvisning enligt den nya lagen. Skulle en nöjdförklaring ändå ges in till Migrationsöverdomstolen, när den hanterar ett utvisningsärende som överklagats till regeringen, får domstolen överlämna förklaringen till regeringen. Ärendet hos regeringen kan sedan skrivas av från vidare handläggning.

Vid nöjdförklaring enligt utlänningslagen krävs det att vittne närvarar när en utlänning lämnar en nöjdförklaring inför företrädare för någon annan myndighet än Migrationsverket. Den som tar emot förklaringen ska också ha tillgång till utvisningsbeslutet. Det bör inte krävas att den som tar emot nöjdförklaringen har tillgång till en utskrift av utvisningsbeslutet. I likhet med vad som gäller vid nöjdförklaring enligt utlänningslagen, bör det vara tillräckligt att det finns ett bevis om vad avgörandet innehåller. För att underlätta hanteringen av nöjdförklaringar enligt den nya lagen bör Migrationsverket ta fram beslutsbevis som t.ex. kan skickas till den inrättning där utlänningen hålls i förvar.

Det bör, på samma sätt som i utlänningslagen, föreskrivas att en nöjdförklaring inte kan tas tillbaka. Förklaringen medför att utlänningen inte längre får överklaga beslutet. Om utlänningen har överklagat utvisningsbeslutet när nöjdförklaringen avges, ska utlänningen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, bör utlänningen genom sin nöjdförklaring anses ha tagit tillbaka sin ansökan. Det motsvarar inte helt det som gäller enligt 15 kap. 3 § utlänningslagen, eftersom det är nödvändigt att anpassa regleringen till vilka typer av ansökningar som kan komma att hanteras enligt den nya lagen. Av det skälet bör t.ex. ansökan om ställning som varaktigt bosatt nämnas men inte ansökan om främlingspass.

Ett beslut om utvisning ska i princip ha fått laga kraft för att få verkställas. I avsnitt 7.3.6 har utredningen föreslagit att ett beslut om utvisning enligt den nya lagen också ska få verkställas om utlänningen har avgett nöjdförklaring. En motsvarande möjlighet att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott om utlänningen har nöjdförklarat sig föreskrivs i 12 kap. 8 § utlänningslagen. I de fallen krävs det dock att åklagare medger att beslutet får verkställas. Att utvisningsbeslut får verkställas när utlänningen har avgett nöjdförklaring medför att verkställighetsförfarandet får sättas igång. Under verkställigheten kan det dock även i dessa fall inträffa omständigheter som kan försvåra och eventuellt omöjliggöra verkställigheten. Frågan om hinder mot verkställighet kan alltså uppkomma i en sådan situation, se avsnitt 7.3.3.

14 Övriga frågor

14.1 Straffansvar

Utredningens förslag: Samma gärningar som är kriminaliserade i dag ska vara det enligt den nya lagen. Straffbestämmelserna ska emellertid delas upp på flera paragrafer för att påföljderna ska kunna differentieras.

För en utlänning, vars utvisningsbeslut har verkställts och som uppehåller sig i Sverige trots återreseförbud, ska påföljden vara fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

För en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett visst område ska påföljden vara fängelse i högst två år, eller, när omständigheterna är mildrande, böter.

Påföljden för den som hjälper en utvisad utlänning som har ett gällande återreseförbud att komma in i Sverige ska vara fängelse i högst två år.

Påföljden för den som hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning ska vara fängelse i högst ett år.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I 23 och 24 §§ lagen om särskild utlänningskontroll finns det bestämmelser om straffansvar. Enligt 23 § döms dels den som hjälper en utlänning som är underkastad förbud enligt 4 § att komma in i Sverige, dels den som hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Försök eller förberedelse till att hjälpa någon som har återreseförbud att komma in i Sverige är också straffbart. Straffansvaret omfattar

även en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet som har beslutats enligt 11, 11 a eller 14 §. Påföljden för samtliga gärningar är fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, böter. Enligt 24 § lagen om särskild utlänningskontroll döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning inte har haft rätt att återvända hit till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. Det gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Gärningar som bör vara kriminaliserade

Det som är kriminaliserat enligt lagen om särskild utlänningskontroll skiljer sig till stor del från det som kan föranleda straffansvar enligt utlänningslagen. Kriminaliseringen tar sikte på dels åtgärder som utlänningen själv vidtar (att hindra eller försöka hindra verkställighet av utvisningsbeslut, att inte fullgöra anmälningsskyldighet och att återvända till Sverige trots återreseförbud), dels åtgärder som andra vidtar (att hjälpa den som har återreseförbud enligt lagen att återvända till Sverige och att hindra eller försöka hindra verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen). De gärningar som i dag kan föranleda straffansvar bör även i fortsättningen vara kriminaliserade. Enligt utredningens mening behövs det ingen ytterligare kriminalisering, utöver att det ska vara straffbart för utlänningen att bryta mot ett sådant förbud att lämna ett visst område som har meddelats för att förstärka kontrollen över den som har anmälningsskyldighet. Samma undantag från det kriminaliserade området som gäller i dag bör gälla även i fortsättningen.

Påföljderna bör skärpas

Även om de gärningar som är kriminaliserade skiljer sig åt är påföljden densamma i lagen om särskild utlänningskontroll som den var när terroristbestämmelserna infördes på 1970-talet. Det innebär t.ex. att påföljden för den som hjälper en presumtiv terrorist, som har utvisats ur Sverige, att återvända hit trots återreseförbud kan komma att stanna vid böter. Enligt utredningens mening är det inte rimligt. Det finns därför anledning att se över påföljderna. Det kan också av

andra skäl behövas en viss differentiering mellan påföljderna. Brotten kan avse en rad olika situationer som inte kan anses vara likvärda i straffhänseende. De gärningar som är straffbara enligt 23 § lagen om särskild utlänningskontroll bör därför delas upp i olika paragrafer. En sådan uppdelning underlättar en differentiering av straffskalorna. Det blir också enklare att överblicka straffbestämmelserna.

Frågan är då vilka påföljder som bör gälla för de olika brottstyperna. De brott som får anses vara allvarligast är enligt utredningens mening dels att utlännen själv återvänder, trots återreseförbud, dels att någon hjälper den som har utvisats att trots ett sådant förbud återvända till Sverige. När ett utvisningsbeslut avseende en presumtiv terrorist eller spion har kunnat verkställas ligger det i sakens natur att det bör göras allt för att hindra att utlännen återvänder hit så länge hans eller hennes återreseförbud gäller.

Böter bör inte ingå i straffskalan för den som hjälper en utlänning som är utvisad att återvända hit. Det torde normalt krävas särskilda åtgärder för att utlännen ska undgå upptäckt, t.ex. att transportera honom eller henne över gränsen gömd i ett fordon eller att hjälpa till att skaffa falska handlingar som gör att utlännen kan ta sig in i landet oupptäckt. Sådant handlande bör därför inte kunna medföra bötesstraff. Även den omständigheten att utlännen är utvisad på grund av att han eller hon utgör ett allvarligt samhällshot gör att en bötespåföljd bör vara utesluten.

För att inskräpa allvaret i att utlännen återvänder eller att någon hjälper eller försöker hjälpa en utlänning som är utvisad enligt lagen att återvända till Sverige bör straffet på grund av brottets art normalt vara fängelse. Det är fråga om brott som utsätter samhället som helhet för fara.

Det är emellertid nödvändigt att även i fortsättningen ha en vid straffskala för de utläningar som har utvisats enligt lagen eller motsvarande äldre bestämmelser och som trots återreseförbud befinner sig i Sverige. I de fallen kan det nämligen röra sig om allt från att en utlänning har återvänt till Sverige trots återreseförbud och hållit sig dold här under en längre tid till fall där en utlänning har fått tillstånd att göra ett kort besök, men stannat kvar några dagar utöver vad tillståndet medgav. Det bör därför även finnas utrymme för att – på samma sätt som i dag – bestraffa ringa fall med böter.

För att inskräpa straffbestämmelsernas betydelse bör maximistraffet höjas från ett till två års fängelse både för den utlänning som

återvänder trots återreseförbud och den som hjälper honom eller henne att återvända. Det innebär att det kommer att gälla ett högre maximistraff än det som enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen gäller för motsvarande brott av en utlänning som har utvisats enligt den lagen. Utredningen anser att den skillnaden är motiverad, med hänsyn till den betydligt större samhällsfara som kan vara förknippad med att exempelvis en presumtiv terrorist som blivit utvisad återvänder till Sverige.

Maximipåföljden för den som bryter mot anmälningsskyldighet bör också höjas till två års fängelse. Anmälningsskyldigheten är en hörnsten i kontrollen av utvisade utlänningar och utredningen föreslår i avsnitt 10.5.8 att skyldigheten skärps. Den strängare synen bör därför återspeglas även i straffskalan för brott mot anmälningsskyldigheten.

Som nyss nämnts bör det även vara straffbart att bryta mot ett förbud att lämna vistelseorten. Det spelar ingen roll vilket skäl utlänningen har haft för att lämna vistelseorten, men det kan däremot ha betydelse för frågan om det finns förmildrande omständigheter. Det kan t.ex. vara att utlänningen eller någon nära anhörig har blivit hastigt sjuk och tvingats söka sjukhusvård på annan ort.

För brott av nu aktuellt slag bör normalpåföljden – med hänsyn till brottets art – vara fängelse. Det är framför allt den samhällsfara som utlänningen utgör som motiverar det.

Det bör dock finnas kvar en möjlighet att döma till böter. Det kan i ett enskilt fall vara fråga om en gärning som visserligen bör bestraffas men där straffvärdet kan vara så lågt att det, om det finns mildrande omständigheter, är tillräckligt med ett bötesstraff. Det kan exempelvis vara fråga om att en utlänning visserligen anmäler sig men bryter mot de närmare föreskrifterna på det sättet att han eller hon anmäler sig på fel plats eller tid och därigenom försvårar kontrollen.

När det gäller brott som består i att hindra eller söka hindra verkställighet av utvisningsbeslut bör böter inte ingå i straffskalan, av samma skäl som när det gäller straff för den som hjälper någon att återvända i strid med återreseförbud. Det nuvarande maximistraffet, ett års fängelse, bör behållas.

Vem bör utreda brotten?

En särskild fråga är vem som bör utreda eventuella brott mot den nya lagen. Säkerhetspolisen har i dag ett ganska begränsat uppdrag när det gäller brottsutredning. Det kan te sig naturligt att Säkerhetspolisen utreder brotten i fråga, eftersom de har en så nära koppling till myndighetens kärnverksamhet. Det är dock tveksamt om sådana brott kan hänföras under någon av de kategorier av brott som i dag anges i 3 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen. Det bör därför göras ett tillägg i den förordningen.

14.2 Åtalsprövning och åtalsmedgivande

Utredningens förslag: I ringa fall ska åtal inte väckas för att en utlänning uppehåller sig i Sverige, trots beslut om utvisning och återreseförbud, utom i de fall där det är motiverat från allmän synpunkt. Medan handläggningen av ett utvisningsärende pågår hos regeringen får åtal inte väckas mot utlänningen utan regeringens medgivande.

Skälen för utredningens förslag

Åtalsprövning

Enligt 24 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll får åtal för ringa gärningar som består i att en utlänning uppehåller sig i Sverige, trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning inte har haft rätt att återvända hit, inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt. Det innebär att åklagaren, när han eller hon överväger att väcka åtal i sådana fall, är skyldig att först överväga om allmänna hänsyn talar för att åtal bör väckas. Regler om åtalsprövning finns vid många olika typer av brott. Sådana regler syftar till att ge åklagaren ett större utrymme än annars att väga in olika faktorer som kan tala för eller mot ett åtal. När åtalsprövningsregeln är utformad på det nu aktuella sättet innebär det en viss presumtion mot åtal. Annorlunda uttryckt ska det finnas faktorer som talar för att det är viktigt i det enskilda fallet, t.ex. av allmänpreventiva skäl

eller av hänsyn till det allmänna rättsmedvetandet, att åtal kommer till stånd trots att gärningen bedöms vara ringa.

Det förhållandet att det krävs särskild åtalsprövning om brottet är ringa innebär att en särskild prövning görs av överträdelser som inte är särskilt straffvärda eller där starka humanitära skäl kan tala mot åtal. Med tanke på att förhållandena kan variera bör systemet med åtalsprövning behållas. Bestämmelsen om det bör därför i sak oförändrad föras över till den nya lagen. Utredningen utvecklar i författningskommentaren vad som bör avses med ringa fall.

Åtalsmedgivande

I 25 § lagen om särskild utlänningskontroll finns en bestämmelse om åtalsmedgivande. Där föreskrivs att medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll pågår, får åtal inte väckas mot utlännningen utan regeringens medgivande innan ärendet avgjorts. En bestämmelse om åtalsmedgivande innebär att åklagaren måste avvakta positivt besked från den som ska ge sitt medgivande innan beslut om åtal får fattas. Om åklagaren av hänsyn till bevisläget eller av något annat skäl anser att förundersökningen ska läggas ner eller att åtal inte ska väckas behövs inget medgivande.

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll diskuteras ingående hur sinsemellan motstridiga krav på snabb verkställighet av utvisningsbeslut och pågående straffrättsliga förfaranden bör hanteras. Det diskuteras främst med utgångspunkt i begångna terroristattentat, där det kan vara förhållandevis enkelt att avgöra om utlännningen bör lagföras här i landet eller i något annat land. Regleringen gjordes emellertid generell och träffar därmed även andra brott som utlännningen kan vara misstänkt för i Sverige. Det kan vara brott av vitt skilda slag, från enkla bötesbrott till allvarliga brott som har direkt samband med att utlännningen utvisas.

I förarbetena framhålls att om det är fråga om allvarliga brott som kan föranleda långa fängelsestraff är det en presumtion att utlännningen bör lagföras för brottet och avtjäna straffet innan utvisningsbeslutet verkställs (prop. 1990/91:118 s. 73 f.). Det ligger nämligen då i svenskt intresse att utlännningen lagförs här.

Enligt 12 kap. 9 § utlänningslagen utgör åtal och verkställighet av fängelsestraff temporära hinder mot verkställighet av utvisningsbe-

slut. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i lagen om särskild utlänningskontroll. Syftet med kravet i 25 § på åtalsmedgivande får antas vara att regeringen i sitt beslutsfattande inte ska behöva ta hänsyn till att det finns åtal för brott av varierande slag som bör hanteras innan utlännen lämnar landet. Sådana åtal skulle kunna leda till fängelsestraff som utlännen måste avtjäna innan utvisningsbeslutet kan verkställas. Ett annat skäl till att bestämmelsen infördes var att det ansågs olämpligt att först utvisa utlännen och därefter eventuellt begära honom eller henne utlämnad för lagföring.

Bestämmelsen om åtalsmedgivande tillkom under den tid då endast regeringen fick fatta beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Numera får emellertid även Migrationsverket göra det. Det innebär att kravet på åtalsmedgivande även träffar ärenden som inte har nått regeringen, därför att utlännen inte har överklagat Migrationsverkets beslut. Frågan är om det är lämpligt att det även i sådana fall krävs medgivande av regeringen.

Det är framför allt när regeringen ska besluta i utvisningsfrågan som det kan uppstå situationer där intresset av lagföring måste vägas mot intresset av att snabbt avlägsna utlännen ur landet. Ett talande exempel var angreppet på den västtyska ambassaden i Stockholm som utfördes av tyska terrorister på 1970-talet. Där valde regeringen den lösningen att terroristerna omgående utvisades och överfördes till Västtyskland, där de lagfördes. Regeringen beslutade samtidigt om abolition för brotten i Sverige. För att regeringen ska ha full handlingsfrihet bör kravet på åtalsmedgivande finnas kvar. Det bör dock begränsas till att enbart gälla i ärenden som har överklagats till regeringen och till dess att regeringen har prövat utvisningsfrågan.

Det är emellertid otydligt vad som avses med formuleringen ”innan ärendet har avgjorts”. För att göra det tydligare när åtalsmedgivande krävs bör det anges att det är innan frågan om utvisning har avgjorts av regeringen som kravet gäller. Det innebär att det inte krävs något åtalsmedgivande exempelvis under den tid som försök görs att verkställa ett utvisningsbeslut enligt den nya lagen. Enligt lagen om särskild utlänningskontroll utgör, som nyss nämnts, åtal eller fängelsepåföljd inte något hinder mot verkställighet, i motsats till verkställighet av utvisningsbeslut enligt utlänningslagen. Samma ordning som i dag bör gälla även i fortsättningen. Det är generellt sett mycket angeläget att utvisningsbeslut enligt den nya lagen kan

verkställas. Eventuell lagföring för brott bör därför som regel få stå tillbaka för det intresset.

Ett problem med den nuvarande bestämmelsen är hur åklagaren ska få kännedom om att det pågår handläggning av ett utvisningsärende, eftersom det normalt sett inte är allmänt känt. Den enda myndighet som kan uppmärksamma att kravet på åtalsmedgivande kan komma att aktualiseras är Säkerhetspolisen. Det förutsätter dock att utlänningen är registrerad som skäligen misstänkt i misstankeregistret. Säkerhetspolisen bör därför kontrollera om det finns sådana misstankar och i förekommande fall uppmärksamma åklagaren på kravet på åtalsmedgivande, om sekretess inte hindrar det.

Särskilt om brott mot anmälningsskyldigheten

I 23 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll föreskrivs att om en utlänning under den tid då han står under åtal för att ha brutit mot anmälningsskyldigheten fortsätter att begå sådant brott ska vad han gjort sig skyldig till före varje åtal anses som ett särskilt brott. Bestämmelsen, som infördes när lagen tillkom, bör ses mot bakgrund av att det då förekom att vissa utläningar systematiskt bröt mot anmälningsskyldigheten och de villkor som den kunde förenas med. Det ansågs därför finnas behov av en bestämmelse som klargjorde att det inte var fråga om ett perdurerande brott och hur åtal för brotten skulle hanteras.

Det finns enligt utredningens mening inte något behov av en sådan bestämmelse i den nya lagen. Hur antalet brott ska beräknas och vilka effekter en dom för brott mot anmälningsskyldigheten kan få om utlänningen framhärdat i att inte fullgöra anmälningsskyldighet får bedömas på samma sätt som när det gäller andra brott. Någon motsvarighet till 23 § tredje stycket lagen om särskild utlänningskontroll bör därför inte finnas i den nya lagen. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

Handläggningen om åtal har väckts

Om åtal redan har väckts mot utlänningen, vilket kan ha gjorts innan utvisningsfrågan prövats i första instans, finns det i dag inte något som hindrar att utvisningsbeslutet verkställs. Det kan leda till att en

pågående lagföring omintetgörs. Med tanke på hur viktigt det är att snabbt verkställa utvisningsbeslut beträffande de kategorier av utlänningar som den nya lagen ska omfatta är det enligt utredningens uppfattning en konsekvens som får godtas. Om det är fråga om ett mindre allvarligt brott kan det i många fall vara möjligt att hinna genomföra rättegången före verkställigheten eller att senare genomföra rättegången i den tilltalades utevaro. Det finns emellertid i dag inte någon bestämmelse som medger att ett åtal som rör en utlänning som har utvisats läggs ner. Om den tilltalade har lämnat landet och han eller hon har ålagts återreseförbud innebär det att utlänningen inte kan förväntas återvända till Sverige på länge. Då torde åklagaren kunna lägga ner åtalet på den grunden att det inte finns några praktiska förutsättningar för att genomföra lagföringen. Har utlänningen utvisats till ett land som kan tänkas överta lagföringen bör naturligtvis den möjligheten undersökas först.

14.3 Kravet på skyndsamhet vid utredning och lagföring av brott

Utredningens bedömning: Det generella kravet på skyndsam handläggning omfattar även utredning och lagföring av brott enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens bedömning: Det ska gälla ett generellt krav på skyndsam handläggning av frågor som behandlas i den nya lagen (se avsnitt 5.2.8). Det kravet kommer därmed även att träffa utredning och handläggning av eventuella överträdelser av lagens bestämmelser. Det är enligt utredningens mening motiverat med tanke på att straffansvaret är inriktat på utlänningar som är presumtiva terrorister eller spioner och personer som hjälper dem. Om en utlänning som har utvisats med stöd av den nya lagen eller motsvarande äldre bestämmelser påträffas i Sverige torde det ofta vara motiverat att frihetsberöva honom eller henne för att utreda dels det brott som han eller hon har gjort sig skyldig till genom att finnas här, dels om han eller hon utgör någon akut samhällsfara.

14.4 En särskild forumfråga

Utredningens förslag: Kammarrätten i Stockholm ska pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden enligt den nya lagen och motsvarande äldre bestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

En enskild får enligt 6 kap. 7 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde. Sådana beslut överklagas enligt 6 kap. 8 § – med vissa undantag som inte är aktuella här – till kammarrätt.

Migrationsverket har sitt säte i Norrköping. Det ligger därmed inom domkretsen för Förvaltningsrätten i Linköping. Enligt 1 § 4 förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. är Kammarrätten i Jönköping behörig att handlägga överklagande till kammarrätt av Migrationsverkets beslut.

Beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol ska enligt 7 e § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. En migrationsdomstols beslut överklagas enligt 16 kap. 9 § första stycket utlänningslagen till Migrationsöverdomstolen. Av 16 kap. 1 § utlänningslagen framgår att Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol.

Det är inte ovanligt att Migrationsverket fattar beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Sådana beslut överklagas med nuvarande ordning till Kammarrätten i Jönköping.

En mer samlad reglering

En överprövning av beslut att inte lämna ut handlingar i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll sammanfaller ofta med överprövningen av ärendet om utvisning enligt den lagen. Migrationsöverdomstolen beslutar inte i fråga om utvisning enligt lagen

om särskild utlänningskontroll men handlägger sådana ärenden när den avger yttrande till regeringen. Ett antal andra beslut som fattas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll överklagas dock till Migrationsöverdomstolen. Det gäller t.ex. beslut om förvar, beslut i fråga om offentligt biträde och beslut om ersättning och avvisande av ombud eller biträde. Migrationsöverdomstolen, som är en del av Kammarrätten i Stockholm, hanterar alltså redan i dag ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll och har goda möjligheter att överblicka om handlingar i ärendet kan lämnas ut. Kammarrätten i Stockholm har också i egenskap av Migrationsöverdomstol stor erfarenhet av mål och ärenden med säkerhetsaspekter i och med att domstolen hanterar säkerhetsärenden enligt både utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll. Kammarrätten i Jönköping hanterar normalt inte utlänningsärenden.

Kammarrätten i Stockholm hanterar även överklaganden av beslut av Säkerhetspolisen, som har sitt säte i Stockholm, att inte lämna ut allmänna handlingar. Det innebär att den domstolen har erfarenhet av de svåra avvägningar som krävs i utlämnandefrågor som rör Säkerhetspolisens verksamhet.

Mot den bakgrunden framstår det enligt utredningens mening som naturligt att låta Kammarrätten i Stockholm vara överinstans vid överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden enligt den nya lagen. Detsamma bör gälla utlämnande av allmänna handlingar i ärenden enligt den nuvarande lagen. Mot bakgrund av svårigheterna att verkställa utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan utlämningar komma att vistas i Sverige under lång tid efter utvisningsbeslutet. Utlämnande av allmänna handlingar kan därmed komma att aktualiseras under lång tid. För att få till stånd en enhetlig handläggning i en komplex och svårbedömd ärendetyp som förekommer sällan bör Kammarrätten i Stockholm pröva även sådana ärenden. Det bör därför införas ett undantag i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. som ger Kammarrätten i Stockholm behörighet att handlägga sådana ärenden.

14.5 Tillgång till uppgifter om brott och brottsmisstankar

Utredningens förslag: Migrationsverket får rätt till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret för handläggning av ärenden enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Polismyndigheten för ett belastningsregister och ett misstankeregister. Enligt 2 § första stycket 1 lagen (1998:620) om belastningsregister förs registret för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Enligt 2 § första stycket 1 lagen (1998:621) om misstankeregister förs det registret för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Säkerhetspolisen har enligt 19 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 6 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister rätt till direktåtkomst till uppgifter i registren.

Migrationsverket har enligt 10 § första stycket 14 förordningen om belastningsregister rätt att få uppgifter ur belastningsregistret dels i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller. Enligt 10 § andra stycket förordningen om belastningsregister ska uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Enligt 19 § förordningen om belastningsregister får Migrationsverket ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten är begränsad till att gälla endast sådana uppgifter som

myndigheten har rätt att få ut enligt förordningen eller enligt lagen om belastningsregister.

Migrationsverket har enligt 3 § 8 förordningen om misstankeregister rätt att få uppgifter ur misstankeregistret dels i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som utredningen gäller.

Migrationsverket får enligt 6 § förordningen om misstankeregister ha direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret. Direktåtkomsten är begränsad till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheten har rätt att få ut enligt förordningen eller enligt lagen om misstankeregister.

Migrationsverket har däremot för närvarande inte någon rätt att få uppgifter ur vare sig belastningsregistret eller misstankeregistret för sin handläggning av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Migrationsverket behöver tillgång till registeruppgifter

Den tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har är tillräcklig för handläggningen av ärenden enligt den nya lagen.

Det är angeläget att Migrationsverket har ett fullgott beslutsunderlag vid sin prövning av frågor om bl.a. utvisning, statusförklaring och uppehållstillstånd enligt den nya lagen. För att verket ska kunna göra en allsidig bedömning av såväl dessa frågor som behovet av förvar eller uppsikt kan uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret vara viktig information.

Migrationsverket har redan i dag tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret vid handläggning av andra utlänningsärenden. Migrationsverket har dessutom – i motsats till de flesta andra myndigheter – direktåtkomst till uppgifterna. Det är därför förvånande att tillgången till uppgifter inte avser ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Det kan hävdas att Migrationsverket indirekt har tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret, genom Säkerhetspolisens framställningar om utvisning eller om anmälningsplikt

och användning av andra tvångsmedel. Det får ju förutsättas att framställningarna innehåller all den information som Migrationsverket behöver för att kunna fatta ett välgrundat beslut. Uppgifter om framför allt brottsmisstankar kan dock förändras relativt snabbt och det är därför inte säkert att uppgifterna är helt aktuella när beslut ska fattas. Dessutom ska Migrationsverket självständigt bedöma vilket säkerhetshot en utlänning utgör. Mot den bakgrunden anser utredningen att Migrationsverket vid sin handläggning av ärenden enligt den nya lagen bör ha samma tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret som myndigheten har i andra utlänningsärenden. Förordningarna om belastningsregister och misstankeregister bör därför ändras så att Migrationsverket får tillgång till uppgifter ur registren i ärenden enligt den nya lagen.

15 Översyn av vissa bestämmelser i utlänningslagen

15.1 Behovet av ändrade regler

Utredningens bedömning: Vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen i frågor som rör utlännningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot behöver ses över.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrunden till översynen

I den tidigare nämnda skrivelsen till regeringen (Ju2017/02733/L7, se avsnitt 5.1) framhåller Säkerhetspolisen att det är angeläget att samverka mellan myndigheten och Migrationsverket utvecklas. Det bör göras dels för att öka förmågan att avslöja brott mot rikets säkerhet, dels i frågor som rör terrorism. I skrivelsen lyfter Säkerhetspolisen fram sådant som myndigheten anser behöver förtydligas och ändras i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det gäller frågor om passkrav och främlingspass, uppehållstillstånd på grund av anknytning och återkallelse av uppehållstillstånd, undantag från kravet på arbetstillstånd och vem som ska vara verkställande myndighet i säkerhetsärenden där utlännningar har utvisats på grund av brott.

Konsekvenserna av den nya lagen

Som framgått i avsnitt 5.2.5 har utredningens utgångspunkt varit att den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar inte längre ska vara lika tätt kopplad till utlänningslagen. De flesta hänvisningar

till bestämmelser i utlänningslagen som ska tillämpas ersätts med materiella regler i den nya lagen. Endast i vissa undantagsfall föreslår utredningen att den nya lagen ska hänvisa direkt till utlänningslagen. Det görs t.ex. för att samma terminologi ska användas eller för att det är fråga om mycket detaljerade bestämmelser som sällan kommer att aktualiseras vid tillämpningen av den nya lagen.

Förändringen innebär att regleringen i utlänningslagen och utlänningsförordningen i princip inte längre bör tillämpas analogt vid handläggning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar om det skulle saknas bestämmelser i en viss fråga i den lagen.

En annan konsekvens av den nya ordningen är att vissa beslut eller ansökningar enligt utlänningslagen automatiskt förfaller, om utlännningen utvisas enligt den nya lagen. Det är fallet med t.ex. alla gällande uppehållstillstånd, oavsett på vilken grund de har meddelats. Det gäller även vissa ansökningar om kombinerade arbets- och uppehållstillstånd.

När en utlännning utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar får den beslutande myndigheten också möjlighet att i samma beslut som utlännningen utvisas återkalla ett beslut som utlännningen har fått om statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Att lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar är en separat lag gör att som regel endast frågor som uttryckligen omfattas av den lagen kan hanteras med stöd av den. Det innebär att vissa frågor som behandlas i utlänningslagen aldrig kommer att aktualiseras i mål eller ärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar. I vissa fall kompletteras dock den lagen, som nyss nämnts, av hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen som också ska tillämpas.

I några situationer, som särskilt anges, ska en fråga, som tidigare har handlagts som ett kvalificerat säkerhetsärende inte längre handläggas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar utan enligt utlänningslagen.

Behovet av översyn

I utredningens direktiv framhålls att en mer överblickbar och tydlig lagstiftning ökar rättssäkerheten och ger bättre förutsättningar för Säkerhetspolisen att lösa sitt uppdrag att förhindra hot mot Sveriges

säkerhet. Det finns därför enligt direktiven – utöver behovet av att se över lagen om särskild utlänningskontroll och att utreda hur kontrollen av utlänningar som har bedömts utgöra säkerhetshot kan förstärkas – anledning att se över de bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen där Säkerhetspolisen har pekat på behov av ändringar och förtydliganden.

Utredningen delar bedömningen att vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen behöver ses över för att regelverket för säkerhetsärenden ska bli tydligare och handläggningen mer effektiv. Det är viktigt att så tidigt som möjligt kunna identifiera utlänningar som kan komma att utgöra ett säkerhetshot i Sverige. Bestämmelser som gör att Säkerhetspolisen kommer att höras i fler fall innan tillstånd ges ökar möjligheten att tidigt uppmärksamma personer som utgör ett säkerhetshot. Det bör också finnas goda möjligheter att agera om det först på ett senare stadium kommer fram uppgifter om att en utlänning kan vara en säkerhetsrisk. Sådana uppgifter kan av många olika skäl ha undgått myndigheterna inför att t.ex. uppehållstillstånd beviljats. En utlänning kan också under vistelsen i Sverige ha kommit att engagera sig i en verksamhet som hotar säkerheten i samhället.

Det kan även finnas anledning att skärpa reglerna i fråga om vissa rättigheter och skyldighet för utlänningar som har bedömts utgöra säkerhetshot, men som ändå befinner sig i Sverige därför att utvisningsbesluten inte kan verkställas på grund av verkställighetshinder. Utöver de frågor som Säkerhetspolisen har aktualiserat finns det anledning att ta upp några andra frågor som har anknytning till dem.

I tidigare kapitel har utredningen behandlat den särskilda lag som reglerar utvisning av och andra åtgärder mot utlänningar som har bedömts utgöra ett kvalificerat säkerhetshot. I detta kapitel behandlas vissa frågor som rör säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att göra en generell översyn av vilka ärenden som hanteras som säkerhetsärenden och hur de behandlas.

15.2 Säkerhetsärenden

Utredningens förslag: Ärenden om främlingspass ska kunna vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § utlänningslagen ska därför kompletteras.

Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om uppsikt i ett säkerhetsärende.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om säkerhetsärenden

I 1 kap. 7 § utlänningslagen anges vilka ärenden som är säkerhetsärenden. Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Frågan ska avse att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att ett beviljat sådant tillstånd ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en sådan ställning ska återkallas eller att en utlänning inte ska beviljas resedokument. Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § utlänningslagen är ett säkerhetsärende, om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende. Uppräkningen av vilka ärenden som kan utgöra säkerhetsärenden är uttömmande. Det innebär att inga andra utlänningsärenden än de nyss nämnda kan handläggas som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

I avsnitt 6.3.3 har utredningen föreslagit att uttrycket rikets säkerhet byts ut mot det modernare Sveriges säkerhet i definitionen av säkerhetsärenden. Det är därför det uttryck som används i fortsättningen.

När ett ärende utgör ett säkerhetsärende ska det enligt 1 kap. 13 § utlänningslagen handläggas skyndsamt. Enligt 14 kap. 11 § utlänningslagen får Säkerhetspolisen överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd,

statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i säkerhetsärenden. När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlänningsbeslutet vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol visar sig att det rör sig om ett säkerhetsärende ska domstolen undanröja det överklagade beslutet och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning. Om motsvarande situation uppkommer under handläggning i Migrationsöverdomstolen ska den undanröja Migrationsverkets och migrationsdomstolens beslut och överlämna målet till Migrationsverket för handläggning. Om säkerhetsaspekterna uppmärksammas alltför sent i domstolsprocessen, finns det möjlighet för Säkerhetspolisen att återkomma till Migrationsverket med en begäran om att utlänningsbeslutet ska återkallas och utlänningsbeslutet utvisas (prop. 2004/05:170 s. 252).

Hur säkerhetsärenden identifieras

I arbetet med att upptäcka potentiella säkerhetshot i migrationen till Sverige samverkar Migrationsverket nära med Säkerhetspolisen. Migrationsverket ska enligt 5 § 2 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. Till Säkerhetspolisens uppgifter hör enligt 3 § 1 polislagen att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorism. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och Migrationsverket har förstärkts under de senaste åren. En mycket viktig del i samverkan är det remissförfarande som äger rum enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen, där vissa ärenden definieras som säkerhetsärenden.

Migrationsverket remitterar ett ärende till Säkerhetspolisen om en utlänningsbeslut som ansöker om t.ex. uppehållstillstånd bedöms utgöra ett potentiellt säkerhetshot. Ärendena identifieras huvudsakligen på tre sätt; genom s.k. spärr, automatiska slagningar och indikatorlistor. Om Säkerhetspolisen får in belastande information om en person som saknar svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd i Sverige har myndigheten möjlighet att göra en notering i Migrationsverkets

ärendehanteringssystem, en s.k. spärr. Spärren innebär att Migrationsverket inte får bevilja en ansökan om t.ex. uppehållstillstånd utan att först ha remitterat ärendet till Säkerhetspolisen. Migrationsverket kan dock avslå en ansökan utan att invänta yttrande från Säkerhetspolisen. Varje dygn skickar Migrationsverket en datafil med uppgifter om nya ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen kontrollerar uppgifterna mot information som finns tillgänglig i myndighetens register, en s.k. automatisk slagning. Eventuella träffar går igenom av Säkerhetspolisens personal, som bedömer om träffen är korrekt och om det finns belastande uppgifter om den sökande som kan läggas till grund för en spärr i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Migrationsverket har också fått indikatorlistor från Säkerhetspolisen för att i migrationsprocessen kunna identifiera individer som utgör potentiella säkerhetshot. Ärenden som Migrationsverket identifierat utifrån indikatorerna föredras regelbundet för Säkerhetspolisen, som avgör om ärendet ska tas in på remiss eller inte. Endast ärenden där Säkerhetspolisen anser det möjligt att vidta ytterligare utredningsåtgärder remitteras dit. Myndigheterna har också kontinuerlig dialog om vilka ärenden som ska remitteras till Säkerhetspolisen.

Ärenden som Säkerhetspolisen får på remiss utreds utifrån vad som är känt om utlänningen, hans eller hennes bakgrund, kontakter och egna aktiviteter i Sverige och utomlands. I vissa fall hämtas ytterligare information in och vid behov hålls det ett samtal med utlänningen. Säkerhetspolisen gör därefter en bedömning av risken för att utlänningen kan komma att utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Bedömningen redovisas i ett skriftligt yttrande till Migrationsverket. Om Säkerhetspolisen lämnar en s.k. erinran mot att t.ex. uppehållstillstånd beviljas redovisas skälen för det i yttrandet. I de fall där Säkerhetspolisen inte har någon erinran mot att ansökan beviljas motiveras som regel inte yttrandet. När Säkerhetspolisen har avgett yttrande till Migrationsverket beslutar verket i ärendet.

År 2018 inkom till Säkerhetspolisen 762 remisser från Migrationsverket avseende ansökan om uppehållstillstånd. Under samma år yttrade sig Säkerhetspolisen i totalt 683 sådana ärenden, varvid erinran lämnades i 45 fall. För år 2019 var motsvarande siffror 667 inkomna remisser, yttrande i 695 ärenden och erinran i 127 fall.

Främlingspass

Ett främlingspass är en resehandling som ger en utlänning rätt att vistas i och resa utanför Sverige. Migrationsverket har rätt att utfärda ett främlingspass för en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass och inte heller har möjlighet att skaffa en sådan handling. Främlingspass ska utfärdas för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller som övrig skyddsbehövande, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får även i andra fall utfärda ett främlingspass, om det finns särskilda skäl. Möjligheterna att överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass är begränsade och gäller bara för utlänningen, se avsnitt 15.3.3.

I lagrådsremissen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten föreslår regeringen att en ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Det ska dock inte gälla i de fall där det är obligatoriskt att utfärda främlingspass för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande eller som har beviljats skyddsstatusförklaring. Enligt förslaget ska bestämmelsen placeras i en ny paragraf i anslutning till de befintliga bestämmelserna om främlingspass i 2 kap. utlänningslagen (föreslagen ny 1 b §).

Ärenden om främlingspass bör kunna utgöra säkerhetsärenden

Som framgått kan ett ärende angående resedokument utgöra ett säkerhetsärende, om Säkerhetspolisen förordar att ett sådant dokument inte ska beviljas en utlänning av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Resedokument för flyktingar motsvaras av främlingspass för alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. Ärenden om främlingspass kan däremot i nuläget inte utgöra säkerhetsärenden. Säkerhetsaspekter kan dock göra sig gällande även i fråga om beviljande av sådana pass. Det kan finnas skäl som rör Sveriges säkerhet, eller som annars är av betydelse för allmän säkerhet, som gör att utlänningen inte bör beviljas ett främlingspass. Säkerhetspolisen kan också ha viktig in-

formation att lämna gällande sådana hänsyn till den nationella säkerheten som gör att ett främlingspass inte bör utfärdas för en utlänning som på grund av skyddsskäl har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Det är rimligt att Säkerhetspolisen i dessa situationer kan motsätta sig att en utlänning beviljas ett främlingspass, särskilt eftersom myndigheten redan har den möjligheten när det gäller resedokument. Ärenden om främlingspass bör därför kunna utgöra säkerhetsärenden. På så sätt kan säkerhetsaspekter uppmärksammas i fler typer av ärenden. Definitionen av säkerhetsärenden bör alltså justeras så att den också omfattar ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning inte beviljas ett främlingspass.

I dag är främlingspass i vissa fall en förutsättning för att en utlänning ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas till följd av hinder enligt 12 kap. utlänningslagen. För att utlänningen ska få vistas i Sverige utfärdar Migrationsverket ett främlingspass – om utlänningen inte har ett giltigt pass – i samband med att verket beslutar om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det blir då tämligen meningslöst för Säkerhetspolisen att motsätta sig att ett främlingspass utfärdas, eftersom Migrationsverket ändå är tvungen att utfärda ett sådant. Utredningen återkommer i avsnitt 15.3.1 till hur det problemet bör lösas.

Säkerhetspolisen bör kunna överklaga beslut i fråga om uppsikt i säkerhetsärenden

Som framgått får Säkerhetspolisen enligt 14 kap. 11 § utlänningslagen överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om t.ex. förvar i säkerhetsärenden. Någon motsvarande möjlighet för Säkerhetspolisen att överklaga beslut i fråga om uppsikt finns inte. Frågan uppmärksammades inte när det år 2010 infördes en möjlighet för utlänningen att överklaga beslut om uppsikt enligt utlänningslagen.

Det finns inte någon anledning att inte låta Säkerhetspolisen få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om uppsikt i ett säkerhetsärende, när Säkerhetspolisen har den rätten beträffande beslut om förvar. Det bör därför införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att till migrationsdomstol överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om uppsikt i ett säkerhetsärende. Det kan t.ex. bli aktuellt om beslutet innebär att en utlänning inte ska stå under uppsikt eller om

uppsiktsbeslutet får ett mindre omfattande innehåll än vad Säkerhetspolisen har förordat.

15.3 Passfrågor

15.3.1 Undantag från passkravet

Utredningens förslag: För en utlänning i ett säkerhetsärende ska det inte gälla krav på passinnehav.

Skälen för utredningens förslag

Passkrav och främlingspass

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt 2 kap. 1 § utlänningslagen ha pass. Bestämmelser om undantag från passkravet finns i 2 kap. 8 § utlänningslagen. I första stycket görs undantag från kravet på pass för inresa både för medborgare i ett nordiskt land och för medborgare i en annan Schengenstat, förutsatt att personen reser in i Sverige direkt från en Schengenstat. Andra stycket avser undantag från kravet på pass för vistelse i Sverige. En medborgare i en annan Schengenstat än ett nordiskt land undantas från kravet på pass vid vistelse i Sverige endast om han eller hon har rest in hit direkt från en Schengenstat. Det villkoret gäller däremot inte för att en nordisk medborgare ska vara undantagen från kravet på pass för vistelse. Det finns också i 2 kap. 10 § utlänningslagen ett undantag från kravet på pass för bl.a. diplomater och deras familjer.

Genom 2 kap. 9 § utlänningslagen ges regeringen möjlighet att föreskriva undantag från passkravet även i andra fall. Bestämmelser om sådana undantag finns i 2 kap. utlänningsförordningen. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen behöver enligt 2 kap. 1 § utlänningsförordningen inte ha pass vid vistelse i Sverige. Detsamma gäller för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, dvs. för att en förundersökning eller huvudför-

handling i ett brottmål ska kunna genomföras. Det finns även vissa andra speciella undantag från kravet på passinnehav.

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling från sitt hemland, får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § första stycket utlänningslagen utfärda ett främlingspass för honom eller henne. Regeln är fakultativ, vilket innebär att det även måste prövas om det finns några skäl mot att utlänningen ska få ett främlingspass. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande ska enligt andra stycket som huvudregel alltid få ett främlingspass om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Det gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att den skyddsbehövande utlänningen inte får ett främlingspass. Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. av praktiska skäl vara omöjligt för utlänningen att återvända till hemlandet för att söka pass.

Ett främlingspass ska utfärdas med en giltighetstid av högst fem år. Passet får enligt 2 kap. 13 § utlänningsförordningen förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde. En sådan anteckning kan göras både när främlingspasset utfärdas och senare.

Om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs får enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen en utlänning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan emellertid inte beviljas en utlänning om han eller hon inte innehar ett giltigt pass (se t.ex. MIG 2007:30, MIG 2007:54 och MIG 2009:7). Saknar utlänningen ett giltigt pass måste alltså Migrationsverket enligt nuvarande ordning utfärda ett främlingspass.

Undantag från kravet på passinnehav i säkerhetsärenden

Säkerhetspolisen har i sin skrivelse till regeringen framhållit att det i många säkerhetsärenden finns ett alternativt eller övrigt skyddsbehov för utlänningen. Utlänningen är då utesluten från att anses som skyddsbehövande på grund av att det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet. Av den anledningen kan utlänningen meddelas ett utvisningsbeslut. Det finns

dock ofta hinder enligt 12 kap. utlänningslagen mot att verkställa ett sådant utvisningsbeslut. Enligt Migrationsverkets rutiner beviljas utlänningen då ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Har utlänningen inget giltigt pass utfärdar, som nyss nämnts, Migrationsverket ett främlingspass för honom eller henne. Det görs enbart av det skälet att det krävs att utlänningen har ett pass för att han eller hon ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom något undantag från passkravet i 2 kap. 1 § utlänningsförordningen inte är tillämpligt. Undantaget som hindrar att främlingspass utfärdas på grund av tvingande hänsyn till nationell säkerhet och allmän ordning gäller inte i dessa fall. Det förutsätter nämligen att utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd som skyddsbehövande. När utlänningen har fått ett främlingspass är det fritt för honom eller henne att resa utanför Sverige.

Det är, som framhålls i utredningsdirektiven, rimligt att personer som har bedömts utgöra eller kan komma att utgöra ett säkerhetshot i vissa fall kan hindras från att resa fritt. Frågan är hur det ska uppnås på bästa sätt.

Ett alternativ som nämns i direktiven kan vara att begränsa giltighetsområdet för främlingspass som utfärdas i säkerhetsärenden till att enbart gälla för vistelse i Sverige. Som framgått av redogörelsen för den nuvarande regleringen finns det redan i dag stöd i utlänningsförordningen för att begränsa giltighetsområdet för ett främlingspass. Det görs genom en anteckning på passet. Hur denna anteckning ska utformas och hur giltighetsområdet får begränsas är inte reglerat. Något formellt hinder mot att avgränsa passets giltighet till att bara avse vistelse i Sverige finns därför inte enligt utredningens bedömning. Om det redan när ett främlingspass utfärdas finns information om att utlänningen utgör ett säkerhetshot – och därför inte bör tillåtas resa fritt – bör främlingspasset alltså kunna förse med en anteckning om att passet enbart gäller för vistelse i Sverige. Exempel på en sådan situation skulle kunna vara om utlänningen utvisas därför att han eller hon är utesluten från att vara alternativt eller övrig skyddsbehövande på grund av fara för rikets säkerhet men där utvisningsbeslutet på grund av ett verkställighetshinder inte kan verkställas. Om det först efter det att ett främlingspass har utfärdats kommer fram omständigheter som gör att utlänningen bör hindras från att resa utanför Sverige kan främlingspasset då förse med en anteckning om att det enbart gäller för vistelse i Sverige. Någon

ytterligare reglering för att åstadkomma en geografisk avgränsning av giltighetsområdet för ett främlingspass behövs därför inte.

Det framstår emellertid som en märklig ordning att Migrationsverket måste utfärda ett främlingspass i nu aktuella fall. I fall där utlänningen av säkerhetsskäl inte bör få resa fritt bör han eller hon inte heller vara skyldig att inneha ett pass. Det bör också, på samma sätt som när det gäller resedokument, finnas en reell möjlighet för Säkerhetspolisen att kunna motsätta sig att en utlänning beviljas ett främlingspass om utlänningen bedöms utgöra t.ex. ett hot mot Sveriges säkerhet. Det är mot den bakgrunden som utredningen har föreslagit att frågor om främlingspass ska kunna hanteras som säkerhetsärenden (avsnitt 15.2). Om det finns en uttrycklig bestämmelse som medger undantag från passkravet för utlänningar som utgör ett säkerhetshot, är det mer sannolikt att eventuella säkerhetshot uppmärksammas vid utfärdande av främlingspass. Det bör mot denna bakgrund i utlänningsförordningen införas ett undantag från kravet på passinnehav vid vistelse i Sverige för de utlänningar vilkas rätt att vistas och verka i Sverige handläggs som säkerhetsärenden.

15.3.2 Återkallelse av främlingspass

Utredningens förslag: Främlingspass ska kunna återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Migrationsverket ska besluta om återkallelse av främlingspass.

Om Säkerhetspolisen förordar att en utlännings främlingspass ska återkallas, ska ärendet handläggas som ett säkerhetsärende.

Ett ärende om återkallelse av främlingspass ska kunna avgöras utan att utlänningen först fått del av uppgifterna i ärendet, om han eller hon inte är bosatt eller vistas i Sverige.

Skälen för utredningens förslag

När ett främlingspass upphör att gälla

Ett främlingspass ska, som nämnts, utfärdas med en giltighetstid av högst fem år. I 2 kap. 16 § utlänningsförordningen regleras när ett främlingspass ska återlämnas i förtid. Det gäller om den som har

främlingspasset blir svensk medborgare eller har fått en annan handling som gäller som pass. Ett främlingspass ska också lämnas tillbaka om utlänningen ska resa till sitt hemland eller har avlidit. Om den som har fått ett främlingspass enligt ett beslut om avvisning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i Sverige ska passet återlämnas. Främlingspass ska återlämnas till Migrationsverket, som är den myndighet som utfärdar passen. Det återlämnade främlingspasset ska makuleras. Någon möjlighet att återkalla ett främlingspass finns inte i dag. I 7 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om återkallelse av tillstånd, men de gäller bara för nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det finns inte heller något som hindrar att utlänningen ansöker om att få ett nytt främlingspass.

Ett främlingspass är en resehandling som ger en utlänning motsvarande rätt som ett resedokument att resa utanför Sverige. Resedokument utfärdas, som tidigare nämnts, för en flykting eller en statslös, medan ett främlingspass ska utfärdas för en utlänning som är alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Ett resedokument utfärdas för viss tid men giltighetstiden kan förlängas. Om utlänningen upphör att vara flykting eller statslös ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket. Utfärdade resedokument kan inte återkallas. Däremot kan Migrationsverket vägra att förlänga giltighetstiden, om det finns förutsättningar för det. Migrationsverket kan också, om det finns skäl för det, inledningsvis begränsa resedokumentets giltighetstid till att enbart gälla för exempelvis ett eller två år. När giltighetstiden har gått ut, ska utlänningen lämna tillbaka resedokumentet till Migrationsverket.

Bestämmelserna om resedokument och främlingspass har delvis sin grund i artikel 25.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna till personer, som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, utfärda dokument som gör det möjligt för dem att resa utanför staternas territorium, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Direktivet innehåller inte några bestämmelser om när en resehandling får återkrävas eller ska återlämnas.

Pass för svenska medborgare får däremot återkallas av passmyndigheten på de grunder som anges i passlagen (1978:302). Det gäller t.ex. om passinnehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap eller avtjänar ett längre fängelsestraff eller undergår rättspsykiatrisk vård

med särskild utskrivningsprövning. Någon möjlighet att återkalla ett pass för en svensk medborgare av skäl hänförliga till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet finns av naturliga skäl inte.

I lagrådsremissen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten föreslår regeringen att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att det inte görs. Ett utfärdat resedokument ska återkallas – i stället för återlämnas – om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös. Vidare föreslås att Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren blir svensk medborgare, får en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvisning eller utvisning eller om personen avlider. Det ska dock inte gälla om särskilda skäl talar emot det. Det innebär att de situationer där ett främlingspass ska återkallas är desamma som de situationer där främlingspassen i dag ska lämnas tillbaka. Bestämmelsen bör enligt regeringen stå i lag och placeras i en ny paragraf i anslutning till de befintliga bestämmelserna om främlingspass i 2 kap. utlänningslagen (föreslagen ny 1 c §).

Ett främlingspass bör kunna återkallas av säkerhetsskäl

Det finns i dag ingen möjlighet att kräva att ett främlingspass ska återlämnas av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Det finns inte heller någon möjlighet att av sådant skäl återkalla ett främlingspass. Utredningen anser att det bör finnas någon slags möjlighet att inskränka tillgången till främlingspass för utlänningar som utgör ett säkerhetshot. Den som ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet, och som inte har ett nationellt pass, bör inte kunna resa fritt omkring utanför Sverige. Ett främlingspass kan vara giltigt upp till fem år. Under så lång tid kan det inträffa något som gör att passet bör upphöra att gälla omedelbart. Det kan också efter det att främlingspasset har utfärdats komma fram uppgifter om sådana omständigheter som hade gjort att främlingspass inte skulle ha utfärdats, om förhållandena hade varit kända tidigare. I samband med att ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning på grund av att han eller hon bedriver säkerhetshotande verksamhet, bör också ett eventuellt främlingspass upphöra att gälla.

Det som först bör övervägas är om det ska införas ett krav på att ett främlingspass ska återlämnas av skäl som rör Sveriges säkerhet eller om det annars är av betydelse för allmän säkerhet. De grunder för återkrav som finns rör i huvudsak sådant som har med utlänningsens personliga förhållanden att göra. Dit hör exempelvis att utläningen ska resa tillbaka till sitt hemland eller har avlidit. I vissa fall ska ett främlingspass lämnas tillbaka för att utläningen inte längre behöver det. Det gäller t.ex. när utläningen har blivit svensk medborgare, och därför kan få ett svenskt pass, eller har fått en annan handling som gäller som pass. Om en utläning inte längre har rätt att vistas i Sverige, på grund av ett beslut om avvisning eller utvisning, har han eller hon inte heller rätt att behålla sitt främlingspass.

Dagens grunder för att återkräva främlingspass är alltså närmast av formell karaktär. Dit kan en grund som hänför sig till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet inte sägas höra. Ett återkrav skulle i det fallet bygga på att utläningen anses utgöra ett sådant hot att han eller hon inte längre förtjänar att inneha ett främlingspass. En sådan bedömning bör rimligen göras i ett beslut som sedan kan bli föremål för överprövning. Att återkalla främlingspasset skulle därför vara en lämpligare ordning. Eftersom det i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte finns några bestämmelser som begränsar medlemsstaternas möjligheter att återkalla pass, bör det inte hindra att det införs en sådan rätt beträffande främlingspass som utfärdas i Sverige. Att införa en möjlighet att i vissa fall återkalla ett främlingspass – i stället för att kräva att det ska återlämnas – ligger mer i linje med att andra tillstånd, t.ex. visering, arbetstillstånd, uppehållstillstånd och kombinerade arbets- och uppehållstillstånd, kan återkallas. Det ligger också i linje med det förslag som lämnats i nyss nämnda lagrådsremiss om att dagens grunder för återkrav ska göras om till grunder för återkallelse. Återkallelse används även för statusförklaring och ställning som varaktigt bosatt. Passlagen och den tillhörande passförordningen (1979:664) innehåller också bestämmelser om återkallelse av pass (för svenska medborgare), men inga regler om att pass ska återlämnas.

Mot den bakgrunden bör det införas en möjlighet att återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Utredningen har övervägt om säkerhetshotet bör uttryckas på samma sätt som i 2 kap. 1 a § andra stycket andra meningen utlänningslagen. Där anges att främlings-

pass inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Det gäller endast i de fall där en utlänning beviljats uppehållstillstånd som alternativt eller övrig skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring. Den nu föreslagna möjligheten att återkalla främlingspass är tänkt att gälla oberoende av på vilken grund främlingspasset har utfärdats. Den nya bestämmelsen tar framför allt sikte på att kunna återkalla ett främlingspass för den utlänning som skulle ha vägrats ett sådant pass på grund av tvingande hänsyn till nationell säkerhet, om samma omständigheter hade varit kända när passet utfärdades. Återkallelsemöjligheten bör dock inte begränsas till de situationerna utan gälla generellt. Finns det av säkerhetsskäl anledning att återkalla ett främlingspass bör det vara möjligt.

Hur regleringen bör utformas

När det gäller hur regeln om återkallelse av främlingspass bör utformas är det inte fråga om att genomföra en bestämmelse i ett EU-direktiv, som fallet är med den nyss nämnda vägransgrunden. I stället finns det anledning att välja en formulering av säkerhetshotet som påminner om hur det uttrycks i definitionen av säkerhetsärenden. Främlingspass bör följaktligen få återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Samma formulering föreslås i den nya bestämmelsen om när uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras i vissa fall (se avsnitt 15.4.1). Om Säkerhetspolisen av något skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet förordar att en utlännings främlingspass ska återkallas kommer det inte att råda något tvivel om att ärendet ska handläggas som ett säkerhetsärende. Som utredningen återkommer till i författningsskomentaren innebär det dock inte att det ställs lägre krav för återkallelse än när främlingspass inte ska utfärdas enligt 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

Återkallelse av främlingspass bör beslutas av Migrationsverket. Bestämmelser med den innebörden bör tas in i utlänningslagen, i anslutning till bestämmelserna om utfärdande av främlingspass och efter de i lagrådsremissen föreslagna nya paragraferna.

Om Säkerhetspolisen förordar att en utlännings främlingspass ska återkallas av skäl som rör Sveriges säkerhet eller annars är av be-

tydelse för allmän säkerhet bör ärendet, som utredningen redan varit inne på, hanteras som ett säkerhetsärende. Definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § utlänningslagen (se avsnitt 15.2) bör därför utvidgas till att även omfatta återkallelse av främlingspass.

Ärenden om återkallelse av främlingspass bör i vissa fall kunna avgöras utan kommunikation

En fråga som har väckts i anslutning till frågan om återkallelse av främlingspass är om det alltid ska krävas kommunikering innan ett sådant ärende avgörs. Som huvudregel gäller enligt 25 § förvaltningslagen att en förvaltningsmyndighet ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, innan myndigheten fattar beslut i ärendet. Om kommunikering är uppenbart obehövlig kan ärendet avgöras ändå. Det föreskrivs också vissa andra undantag i paragrafen. Enligt 13 kap. 9 § utlänningslagen tillämpas i vissa typer av ärenden bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Undantaget gäller i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Sådana ärenden kan alltså avgöras utan föregående kommunikering om utlänningen befinner sig utomlands.

Enligt utredningens mening är det lämpligt att låta ärenden om återkallelse av främlingspass ingå bland de ärenden som kan avgöras utan att utlänningen har fått del av materialet, om utlänningen inte är bosatt eller vistas i Sverige. I sådana ärenden är det inte ovanligt att utlänningen befinner sig utomlands. Handläggningen bör inte fördröjas i onödan av att det t.ex. inte finns en svensk ambassad eller ett svenskt konsulat där utlänningen befinner sig som kan bistå med kommunikeringen. Undantagen i 13 kap. 9 § utlänningslagen från kravet på kommunikering bör därför utvidgas till att gälla även i ärenden om återkallelse av främlingspass, om utlänningen inte är bosatt eller vistas i Sverige.

15.3.3 Överklagande av beslut i fråga om främlingspass

Utredningens förslag: Migrationsverkets beslut i fråga om utfärdande och återkallelse av främlingspass får överklagas till en migrationsdomstol.

Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om återkallelse av främlingspass bör få överklagas

Enligt 14 kap. 6 a § utlänningslagen får Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om främlingspass har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Som framgått föreslår utredningen att det införs en möjlighet för Migrationsverket att besluta om återkallelse av främlingspass av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Sådana beslut bör få överklagas till en migrationsdomstol. Motsvarande överklagandemöjlighet finns beträffande återkallelse av uppehållstillstånd, arbetstillstånd, ställning som varaktigt bosatt eller statusförklaring enligt 14 kap. 3 och 6 §§ utlänningslagen.

Enligt dagens reglering är det endast avslag på en ansökan om främlingspass som får överklagas och då under förutsättning att frågan om främlingspass har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Möjligheten att överklaga beslut om avslag på en ansökan om främlingspass är således avhängigt avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Överklagandemöjligheten infördes i dessa fall för att det inte ansågs ändamålsenligt att avslag på en ansökan om främlingspass inte kunde överklagas i samband med överklagande av ett beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Det kunde nämligen innebära att familjer hindrades från möjligheten att återförenas i Sverige. För att t.ex. en överprövning av ett ärende om tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle vara meningsfull, skulle enligt förarbetena Migrationsverkets beslut om främlingspass, på samma sätt som beslut om uppehållstillstånd, kunna överklagas till en migrationsdomstol (Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med

barn i Sverige, prop. 2013/14:217, s. 36 f.). Avslag på ansökan om främlingspass från någon som redan har uppehållstillstånd i Sverige, t.ex. skyddsbehövande, omfattas inte av överklagandebestämmelsen. Det kan jämföras med att enligt 14 kap. 6 § utlänningslagen får Migrationsverkets beslut i fråga om resedokument överklagas till en migrationsdomstol. Beslut i fråga om resedokument kan överklagas separat eller i samband med att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut överklagas. Det anges inte uttryckligen att den enskildes överklagandemöjlighet enbart avser Migrationsverkets avslag på en ansökan om resedokument. Det följer dock av att det endast är sådana beslut som kan anses gå den enskilde emot som han eller hon får överklaga. Av ordalydelsen i 14 kap. 11 § utlänningslagen får anses följa att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut att bevilja en utlänning ett resedokument i ett säkerhetsärende. I nyss nämnda lagrådsremiss föreslås att ett beslut om återkallelse av resedokument får överklagas endast i samband med ett överklagande av beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Det ingår visserligen inte i utredningens uppdrag att generellt se över möjligheterna för enskilda att överklaga beslut i fråga om främlingspass. När utredningen nu föreslår att Migrationsverket ska kunna återkalla ett främlingspass och att sådana beslut ska få överklagas, bör dock överklagandemöjligheterna utvidgas. För att regelverket ska bli konsekvent bör beslut att utfärda eller avslå en begäran om främlingspass och beslut i fråga om återkallelse av sådana pass kunna överklagas till en migrationsdomstol. Det bör gälla oberoende av om frågan prövats i samband med en fråga om uppehållstillstånd. Det ligger i linje med att utredningen föreslår att ärenden om främlingspass ska kunna utgöra säkerhetsärenden. Den generella möjligheten att överklaga beslut i fråga om främlingspass begränsas dock av den allmänna förutsättningen för överklagande, att det överklagade beslutet ska ha gått klaganden emot. Migrationsverkets beslut enligt utlänningsförordningen att av formella skäl återkräva ett främlingspass, t.ex. därför att utlänningen har fått svenskt medborgarskap, bör däremot inte heller i fortsättningen kunna överklagas.

Frågan är hur en sådan utvidgad möjlighet att överklaga beslut om avslag på begäran om främlingspass påverkar Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Under år 2019 meddelade Migrationsverket knappt 2 500 beslut om avslag på ansökan om främlingspass, där beslutet inte meddelades i samband med ett beslut om uppehålls-

tillstånd. Det kan dock antas att bara en del av de som får avslag på sin ansökan om främlingspass kommer att överklaga det beslutet. Ärendena är – i jämförelse med många andra typer av utlänningsärenden – inte särskilt komplicerade. Utredningen bedömer därför att överprövningen av Migrationsverkets beslut i sådana frågor inte bör medföra särskilt mycket merarbete.

Säkerhetspolisen bör kunna överklaga beslut i fråga om främlingspass i säkerhetsärenden

Av 14 kap. 11 § utlänningslagen framgår att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i säkerhetsärenden.

Utredningen har i avsnitt 15.2 föreslagit att ett ärende om främlingspass ska kunna utgöra ett säkerhetsärende. Det finns ingen anledning att inte låta Säkerhetspolisen få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende, när myndigheten har den rätten beträffande likartade beslut. Det bör därför införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att till migrationsdomstol överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende. Det kan exempelvis bli aktuellt om beslutet innebär att ett främlingspass beviljats trots att Säkerhetspolisen avstyrkt det. Om Migrationsverket har beslutat att inte återkalla ett främlingspass trots att det finns säkerhetsskäl som kan tala för det, bör Säkerhetspolisen kunna överklaga även det beslutet.

15.4 Uppehållstillstånd

15.4.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Utredningens förslag: Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen får vägras en utlännings om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Skälen för utredningens förslag

Möjligheten att neka uppehållstillstånd av säkerhetsskäl varierar

Enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska uppehållstillstånd ges till bl.a. en utlänning som är make eller sambo och barn till någon som är bosatt eller som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Uppehållstillstånd för en familjemedlem får dock i dessa fall enligt 5 kap. 17 a § utlänningslagen vägras i en rad olika situationer. En sådan är om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. För anknytningar som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen, såsom blivande makar eller sambor och nära anhöriga med hushållsgemenskap, är bestämmelsen utformad på ett något annorlunda sätt. Uppehållstillstånd får i dessa fall beviljas om de förutsättningar som gäller för respektive kategori är uppfyllda. Det handlar bl.a. om att förhållandet mellan utlänningen och den som han eller hon avser att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med ska framstå som seriöst. När det gäller de anknytningar som regleras i 5 kap. 3 a § utlänningslagen finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som anger i vilka situationer uppehållstillstånd får vägras. I 5 kap. 17 § andra stycket anges dock att uppehållstillstånd till barn i vissa fall endast får beviljas om det finns ett medgivande från den vårdnadshavare till vilken anknytning inte åberopas. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd för blivande make, maka eller sambo och dennes ogifta barn ska enligt 5 kap. 17 § första stycket andra meningen utlänningslagen särskilt beaktas om utlänningen kan antas bli utsatt för våld eller allvarlig kränkning av sin frihet och frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av anknytning grundar sig på EG-direktivet om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG av den 22 september 2003). Direktivet fastställer villkor för att utöva rätten till familjeåterförening för sådana tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Lagtexten i 5 kap. 3 § utlänningslagen har utformats för att uppfylla direktivets krav när det gäller familjeåterförening. Bestämmelsen ger en uttrycklig rätt till uppehållstillstånd för kärnfamiljen. Familjeåterföreningsdirektivet medger dock vissa begränsningar i rätten till familjeåterförening för makar. De begränsningarna – som finns i artikel 6 i direktivet – återspeglas i särskilda bestämmelser i utlänningslagen. En av dem är 5 kap. 17 a § första

stycket 3 utlänningslagen. Utöver det finns det inte något utrymme för att ställa upp krav i nationell lagstiftning som begränsar rätten till familjeåterförening för makar (Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, prop. 2005/06:72, s. 31). Trots att familjeåterföreningsdirektivet inte ställer något krav på att införa en rätt till familjeåterförening för sambor har rätten till uppehållstillstånd och de begränsningar i den rätten som följer av direktivet utformats på samma sätt för sambor som för makar. Direktivet påverkar enligt artikel 3.5 inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser. Även om direktivet endast reglerar rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare har den svenska regleringen – för att uppnå en enhetlig och icke diskriminerande lagstiftning – utformats så att den gäller oavsett vilket medborgarskap maken eller sambon har (prop. 2005/06:72 s. 32).

Bestämmelserna i 5 kap. 3 a § utlänningslagen avser sådana uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av familjeåterföreningsdirektivet. Det gäller i huvudsak personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande. Regeln är utformad så att uppehållstillstånd får beviljas i dessa fall. Det ger utrymme för att vägra uppehållstillstånd även om det finns sådan anknytning till en person i Sverige som omfattas av bestämmelsen. I vissa situationer anses det inte vara rimligt att bevilja uppehållstillstånd. Som exempel på det nämns i den juridiska litteraturen hot mot rikets säkerhet (Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentarer*, 11 uppl. 2017, s. 280).

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska enligt 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan. Från denna huvudregel föreskrivs dock vissa undantag i andra stycket. Det gäller bl.a. för en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats en utlänning på grund av viss familjeanknytning. Undantag från kravet på att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan till Sverige görs också bl.a. i vissa fall av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen, om det finns en stark anknytning till den som är bosatt i Sverige och det inte är skäligt att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där.

Dagens reglering kan vålla problem

Det förekommer att utlänningar som kan utgöra ett säkerhetshot i Sverige använder ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning som ett sätt att ta sig in i Sverige. Enligt Säkerhetspolisens erfarenheter har sådana ansökningar vid flera tillfällen använts av utlänningar som omfattas av myndighetens kontraterroruppföljning. Det är viktigt att utlänningar som kan utgöra ett säkerhetshot inte tillåts uppehålla sig i Sverige. Det är också utgångspunkten för den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, att utlänningar som kan befaras begå terrorismrelaterade handlingar eller annars utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet ska kunna utvisas, se avsnitt 7.2.1. Även i de fall där säkerhetshotet inte är så allvarligt att det kan leda till utvisning enligt den särskilda lagen, bör utlänningens möjligheter att uppehålla sig i Sverige kunna begränsas, om han eller hon utgör ett hot mot säkerheten i landet. Utredningen återkommer i avsnitt 15.4.2 till vad som bör göras om en utlänning redan har beviljats uppehållstillstånd när det kommer fram uppgifter om att han eller hon ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. Det bör dock så långt som möjligt förhindras att utlänningar som kan komma att ägna sig åt sådan verksamhet i Sverige får uppehållstillstånd. Det måste därför säkerställas att eventuella säkerhetshot blir utredda redan i samband med att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd. Det gäller även om ansökan grundar sig på att utlänningen har en viss anknytning till en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

Anknytningsfall som regleras i familjeåterföreningsdirektivet

Upphållstillstånd på grund av sådana anknytningar som avses i 5 kap. 3 § utlänningslagen får med dagens reglering vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Den vägransgrunden härrör från familjeåterföreningsdirektivet och utgör en av de begränsningar i rätten till familjeåterförening för makar som direktivet medger. Vid genomförandet av det direktivet ansågs det inte möjligt att i nationell rätt föreskriva andra undantag från den rätten. Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning. Det kan visserligen diskuteras om det med hänsyn till att nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens är möjligt att här göra undantag

från familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 5.2.4). Till skillnad från vad som är fallet med de utlänningar som omfattas av lagen om särskild utlänningskontroll – och som kommer att omfattas av den nya lagen – är det här inte fråga om en speciell och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad. Det finns därför inte skäl att införa någon ytterligare begränsning i rätten till familjeåterförening för makar med hänvisning till Sveriges säkerhet. För att lagstiftningen ska vara enhetlig och icke diskriminerande bör det inte göras någon skillnad mellan tredjelandsmedborgare och andra utlänningar. Av samma skäl bör det inte heller göras någon skillnad mellan makar och sambor och inte heller till någon av de övriga kategorier av anknytningar som regleras i 5 kap. 3 § utlänningslagen. Inte i något av dessa fall bör alltså regelverket förändras. En annan sak är att myndigheterna bör ha ökad uppmärksamhet på om den som söker uppehållstillstånd kan utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet och – när så kan vara fallet – göra en närmare utredning om det.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning bör i vissa fall kunna vägras av säkerhetsskäl

När det gäller de anknytningar som regleras i 5 kap. 3 a § utlänningslagen medger lagstiftningen redan i dag att en utlänning nekas uppehållstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Det är inte reglerat vilka skäl som kan vägas in vid bedömningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning i dessa fall. Därför kan såväl hot mot allmän ordning och säkerhet som hot mot Sveriges säkerhet – eller något helt annat – vägas in. Rent lagtekniskt finns det alltså inget behov av att föreskriva att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen får vägras om utlänningen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. En bestämmelse som upplyser om det kan emellertid tjäna som en tydlig signal om att frågan om säkerhetshot ska uppmärksammas vid prövningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det kan i sin tur leda till att Säkerhetspolisen får fler ärenden på remiss från Migrationsverket. Därmed får Säkerhetspolisen möjlighet att utreda eventuella säkerhetshot på ett tidigare stadium, redan innan utlänningen har kommit till Sverige.

Att ta in en sådan regel i utlänningslagen skulle visserligen – som också uppmärksammas i utredningsdirektiven – påverka reglernas nuvarande struktur. Samtidigt är dagens reglering som framgått inte konsekvent beroende på att bestämmelserna har olika bakgrund. Ändamålet med den nya bestämmelsen är att undvika att utläningar som kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet kommer hit med uppehållstillstånd. Den kan hindra att uppehållstillstånd ges till en utläning som genom den återopade anknytningen kommer att ingå i en miljö som kan innebära ett hot mot Sveriges säkerhet. Det ändamålet väger enligt utredningens mening betydligt tyngre än den bristande stringens som uppstår. Olika prövningar måste redan i dag göras beroende på vilken anknytning som återopas. Om inte hela systemet ska göras om, vilket ligger utanför utredningens uppdrag, får en sådan ordning accepteras. Det bör därför tas in en uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen som innebär att uppehållstillstånd som söks på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen får vägras av skäl som rör Sveriges säkerhet.

Det kan då diskuteras om hot mot allmän ordning och säkerhet även ska lyftas upp som en vägransgrund vid uppehållstillstånd på grund av anknytning i de fall som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen, eftersom den finns beträffande anknytningar som regleras i 5 kap. 3 §. Som framgått har den grunden EU-rättslig bakgrund. EU-domstolen har slagit fast att begreppet allmän ordning och säkerhet inte får definieras nationellt, utan har en gemenskapsrättslig innebörd (se mål 71/74 Van Duyn mot Home Office, REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2). Eftersom det här inte handlar om att förhålla sig till unionsrätten bör enligt utredningens mening uttryckssättet allmän ordning och säkerhet inte användas. I stället bör grunden för att vägra uppehållstillstånd formuleras på ett sätt som närmare knyter an till definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § utlänningslagen. Uppehållstillstånd i sådana fall som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen bör vägras om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Att det införs en sådan regel hindrar givetvis inte att uppehållstillstånd vägras av andra skäl som inte regleras i den nya bestämmelsen.

15.4.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning, om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Det ska gälla oavsett i vilket land verksamheten bedrivs.

Ett uppehållstillstånd ska också kunna återkallas om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva företagsspioneri i Sverige eller i något annat nordiskt land, om det finns anledning att anta att den verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning (statsstyrt företagsspioneri). Det ska dock inte gälla om handlandet inte bedöms vara allvarligare än att straffet hade kunnat stanna vid böter om utlänningen hade lagförts för brottet.

Övriga grunder för återkallelse ska vara oförändrade.

Skälen för utredningens förslag

Grunderna för att återkalla uppehållstillstånd

Upphållstillstånd för en utlänning som har rest in i Sverige får enligt 7 kap. 3 § första stycket utlänningslagen återkallas i vissa situationer. Det första fallet, punkten 1, är om utlänningen bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd men inte har något sådant tillstånd. Det andra fallet, punkten 2, avser den situationen att utlänningen har beviljats ett arbetstillstånd men att anställningen har upphört och utlänningen inte inom viss tid har fått en ny anställning som omfattas av tillståndet eller ansökt om nytt tillstånd för en annan anställning. Enligt punkten 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige, utlänningens övriga familjeförhållan-

den och hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Det framgår av 7 kap. 4 § utlänningslagen.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen har, tillsammans med möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som arbetar utan arbetstillstånd, sitt ursprung i 1954 års utlänningslagstiftning. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd hänger samman med de skäl för avvisning på materiella grunder som fanns då, t.ex. att utlänningen ägnade sig åt prostitution eller hade ett grovt störande alkohol- eller narkotikamissbruk. Bestämmelsen omfattade ursprungligen en rad olika situationer som ansågs kunna utgöra grund för återkallelse, men den har med åren fått ett alltmer begränsat innehåll. När bestämmelsen formulerades om i 1989 års utlänningslag ansågs det alltså finnas skäl att kunna återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen efter inresan inte försörjde sig på ett ärligt sätt eller om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land. Dessa återkallelsegrunder togs bort den 1 juli 1995 (Ändringar i utlänningslagen [1989:529], prop. 1994/95:179, s. 51 f.). Däremot kvarstod möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen hade handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt. Med det avsågs situationer där utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars förelåg ”otvetydigt konstaterade anmärkningar” i fråga om levnadssättet (prop. 1994/95:179 s. 51). I 2005 års utlänningslag togs den sistnämnda grunden för återkallelse av uppehållstillstånd inte med. Regeringen framhöll att möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt var utomordentligt små, med hänsyn till de uttalanden som hade gjorts i förarbetena (prop. 2004/05:170 s. 203). Däremot behölls möjligheten att återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som rest in i landet om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land. Motsvarande grund för att avvisa en utlänning – som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare – finns i 8 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen.

Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd bör utvidgas

Som utredningen tidigare har beskrivit får Säkerhetspolisen vissa av de ärenden som Migrationsverket handlägger på remiss. Det gäller exempelvis vissa ärenden där utlänningar ansöker om uppehållstillstånd. Ärendet handläggs som ett säkerhetsärende om Säkerhetspolisen förordar att utlänningens ansökan om uppehållstillstånd ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet.

Ibland är den information som Säkerhetspolisen får i de ärenden om uppehållstillstånd som skickas på remiss knapphändig. Det kan därför vara svårt för myndigheten att på det underlaget bedöma om utlänningen utgör eller kan komma att utgöra ett säkerhetshot. Det är också långt ifrån alla ärenden där en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som skickas på remiss till Säkerhetspolisen. Efter att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd kan det också tillkomma ny information som – ensam eller tillsammans med det som tidigare var känt – hade kunnat leda till att Säkerhetspolisen hade gjort en annan bedömning. Den informationen var då inte heller tillgänglig för Migrationsverket när uppehållstillståndet beslutades.

I avsnitt 7.3.6 har utredningen föreslagit att ett sedan tidigare beviljat uppehållstillstånd ska upphöra att gälla om en utlänning utvisas med stöd av den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det ska gälla oavsett om utlänningen utvisas på grund av risken för terrorismrelaterade gärningar eller på grund av att han eller hon på annat sätt kan anses utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

De brottstyper som i dag ger möjlighet att återkalla uppehållstillstånd omfattar sådan verksamhet som normalt innebär stora risker för Sveriges säkerhet. De gärningar som räknas upp är sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Det ska på grund av tidigare verksamhet eller i övrig kunna antas att utlänningen kommer att begå någon sådan gärning. En risk för att utlänningen kan komma att delta i annan verksamhet som kan skada Sveriges säkerhet kan alltså i dag inte leda till att uppehållstillstånd återkallas. Det kan t.ex., som nämns i direktiven, vara säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism.

Enligt utredningens mening är det viktigt att det finns en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd på grund av säkerhetshot, om det

framkommer sådana uppgifter som gör att utlänningen inte borde få behålla sitt uppehållstillstånd. De nuvarande grunderna för återkallelse bör därför vara oförändrade.

Det bör inte göras någon skillnad mellan om säkerhetshotet består i att utlänningen t.ex. kan komma att begå spioneri eller göra sig skyldig till terrorismrelaterade gärningar. De senare kan också utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet om de riktar sig mot t.ex. det demokratiska statskicket, viktiga samhällsfunktioner eller försvaret. Möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd bör därför utvidgas till att även gälla säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Som kommer att utvecklas närmare i författningskommentaren avses med terrorism här i första hand detsamma som i den föreslagna terroristbrottslagen. Det bör dock inte krävas att utlänningen själv kan komma att begå terroristbrott eller andra terrorismrelaterade brott som är straffbelagda i den lagen. Det räcker att det finns en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Det kan t.ex. gälla den utlänning som deltar i en organisation som ägnar sig åt rekrytering till terrorism eller finansiering av en terroristorganisation. Ett annat exempel kan vara den som sprider en terroristorganisationens ideologi. Verksamheten ska vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet.

Bör fler brott än i dag kunna leda till återkallelse?

Den nuvarande uppräknings av vilka brott som kan föranleda att ett uppehållstillstånd återkallas anger visserligen de i detta sammanhang viktigaste brotten mot Sveriges säkerhet, men det kan enligt utredningens mening finnas skäl att överväga om uppräkningsgrunden för att vägra uppehållstillstånd i anknytningsfallen inte är kopplad till något specifikt brott. Det uttryck som används som skäl för att vägra uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen är att utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I de fall som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen föreslår utredningen, som framgått i avsnitt 15.4.1, att uppehållstillstånd får vägras en utlänning av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Det är dock en allmän förvaltningsrättslig prin-

cip att det krävs mer för att få ett tillstånd återkallat än att få det beviljat. Den som fått ett visst tillstånd ska kunna känna sig någorlunda trygg med att han eller hon inte fråntas det. Det bör därför ställas minst lika höga krav för när ett beviljat uppehållstillstånd får återkallas. Den grund som i dag kan medföra återkallelse med hänsyn till säkerhetshot tar sikte på särskilt allvarliga handlingar som kan få svåra följder för Sveriges säkerhet. Mot den bakgrunden, och då det är särskilt ingripande för en utlänning att få sitt uppehållstillstånd återkallat, har utredningen stannat vid att behålla en uppräkningslista som bygger på att utlänningen kan antas komma att begå vissa särskilda brott. Frågan är då om uppräkningslistan bör kompletteras med något brott.

Statsstyrt företagsspioneri

Det som i första hand bör övervägas är om sådant företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter som begås eller understöds av andra stater (statsstyrt företagsspioneri) bör kunna utgöra grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Statsstyrt företagsspioneri är särskilt vanligt inom samhällsviktiga områden som it, telekommunikation, bioteknik och materiallära. Inom dessa områden läggs det ner stora resurser på forskning och utveckling. För att minska kostnaderna och få tekniska fördelar har det blivit allt vanligare med företagsspioneri som styrs av en främmande makt.

Säkerhetspolisen ägnar numera en stor del av sin verksamhet inom kontrapionaget åt bekämpning av statsstyrt företagsspioneri (se bl.a. prop. 2007/08:163 s. 54 f.). Till skillnad från spionage som syftar till att underminera ett lands säkerhet är företagsspioneriets motiv främst att skaffa ekonomisk vinning och inhämta teknisk kunskap. Sådant spioneri kan få allvarliga konsekvenser för svenska företag och i förlängningen kan viktiga svenska samhällsintressen som är avgörande för vårt välstånd drabbas. Brottligheten kan även försämra förutsättningarna att utveckla och upprätthålla skyddet för landets säkerhet. Civil forskning har fått allt större betydelse för att driva teknikutvecklingen framåt och även för att ta fram teknik som kan användas i militära syften. Exempel på det är bioteknisk forskning som kan användas för att utveckla och tillverka biologiska och kemiska massförstörelsevapen (prop. 2013/14:237 s. 88). Förutsätt-

ningarna för att utreda företagsspioneri är i allt väsentligt desamma som för att utreda spioneri. När det uppstår misstanke om olovlig informationsinhämtning från en annan stats sida, är det ofta i det inledande skedet svårt eller omöjligt att bedöma om det är fråga om uppgifter vilkas röjande för främmande makt kan medföra det men för Sveriges säkerhet som bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken förutsätter eller om det i stället rör sig om uppgifter av kvalificerat företagshemlig natur. I praktiken är det också svårt att dra någon tydlig gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri (prop. 2007/08:163 s. 55).

Enligt utredningens mening talar de stora likheter som finns mellan brotten spioneri och företagsspioneri för att även risken för att utläningen kan komma att ägna sig åt statsstyrt företagsspioneri bör utgöra grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Det är dock skillnad i hur allvarligt man ser på de olika brotten. Straffskalan för företagsspioneri är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det kan jämföras med att straffskalan för spioneri är fängelse i högst sex år och för grovt spioneri fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Den som gör sig skyldig till olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige döms till fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Den som gör sig skyldig till sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken döms till fängelse i högst fyra år. För grovt sabotage döms till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Straffet för företagsspioneri kan alltså med dagens straffskalor stanna vid böter medan övriga brott enbart har fängelse i straffskalan och normalt ger långa fängelsestraff. Det är inte rimligt att risken för att en utlänning kan komma att ägna sig åt brottslighet på bötesnivå ska kunna leda till att hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas. Det kan jämföras med att utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen endast får beslutas om utläningen döms till svårare påföljd än böter.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att statsstyrt företagsspioneri bör tas in i uppräknningen av vilka handlingar som kan medföra återkallelse av uppehållstillstånd på grund av hot mot Sveriges säkerhet. Punkten bör utformas så att den överensstämmer med hur statsstyrt företagsspioneri är uttryckt i bl.a. lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och inhämtningslagen. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd bör emellertid inte

gälla om det befarade handlandet inte bedöms vara allvarigare än att straffet hade kunnat stanna vid böter, om utlännen hade dömts för det i en brottmålsrättegång. Det motsvarar vad som gäller enligt 27 kap. 20 d § rättegångsbalken för att få använda hemlig rumsavlyssning vid en förundersökning om statsstyrt företagsspioneri. Undantaget från möjligheten att återkalla uppehållstillstånd bör kunna uttryckas på samma sätt. Det förutsätts att Säkerhetspolisen, när den ansöker om att en utlännings uppehållstillstånd ska återkallas på grund av statsstyrt företagsspioneri, i sitt underlag redogör för varför det påstådda handlandet inte ligger på bötesnivå.

Vid genomgång av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken har utredningen inte funnit anledning att ta in några andra brott mot Sveriges säkerhet i uppräknningen av vad som kan föranleda återkallelse av uppehållstillstånd.

Den geografiska begränsningen

Den geografiska begränsningen som i dag finns när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av risken för sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet bör behållas. Det innebär ett krav på att utlännen kan antas komma att begå nämnda brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Detsamma bör gälla vid återkallelse på grund av risken för att utlännen ägnar sig åt statsstyrt företagsspioneri.

Den geografiska begränsningen bör dock inte gälla vid återkallelse på grund av säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Även om verksamheten bedrivs någon annanstans kan den utgöra ett hot mot säkerheten i Sverige, om exempelvis ett terroristattentat planeras att begås här eller om utlännen återvänder till Sverige efter att ha utbildats av en terroristorganisation eller har deltagit i dess aktioner utomlands. Sverige får inte bli en fristad för presumtiva terrorister genom att de kan få uppehållstillstånd som sedan inte kan återkallas om det framkommer att de har eller har haft kopplingar till terrorism. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd på grund av kopplingar till terrorism bör alltså gälla oavsett i vilket land den säkerhetshotande verksamheten bedrivs.

15.4.3 Tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Tidsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen förlängs till fem år. Samma tidsfrist ska gälla för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som bedriver säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Om det finns synnerliga skäl, får ett uppehållstillstånd återkallas även efter tidsfristens utgång.

Skälen för utredningens förslag

Upphållstillstånd får i vissa fall inte återkallas efter tre år

I 7 kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen finns det en tidsfrist för när ett uppehållstillstånd får återkallas på den grunden att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. I dessa fall får ett uppehållstillstånd inte återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Tidsfristen – som också gäller för återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd – räknas från den tidpunkt då utlänningen började vistas i landet med uppehållstillstånd. Det krävs inte att utlänningen inom treårsfristen har blivit underrättad om att det inletts ett ärende om återkallelse. Det räcker att ärendet har registrerats hos Migrationsverket innan fristen har löpt ut.

Den ursprungliga tidsfristen var ett år. Den utsträcktes till två år genom 1989 års utlänningslag och förlängdes med ytterligare ett år den 1 juli 1995. Den senaste förlängningen motiverades med att det hade varit problem med att dåvarande Statens invandrarverk på ett alltför sent stadium hade fått kännedom om anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt, som då också omfattades av möjligheterna till återkallelse (prop. 1994/95:179 s. 52).

Tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd bör förlängas

Ett uppehållstillstånd får alltså inte återkallas på grund av risk för sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år. Enligt Säkerhetspolisen tar normalt ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet lång tid att upptäcka och utreda. Det beror på att sådan verksamhet ofta byggs upp och bedrivs långsiktigt. Den tidsfrist som i dag gäller för återkallelse av uppehållstillstånd kan därför ha passerats när väl ärendet är färdigutrett. Det går då inte längre att återkalla uppehållstillståndet, även om utredningen visar att utlänningen bedriver sådan verksamhet som skulle ha kunnat leda till återkallelse. Säkerhetspolisen har därför i sin skrivelse med förslag till ändringar i utlänningslagstiftningen anfört att tidsfristen – när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av spioneri och olovlig underrättelseverksamhet – bör vara minst sju år. Den föreslagna tidsfristen hör samman med att Säkerhetspolisen i samma skrivelse föreslår att tidsfristen för när en utlänning kan beviljas medborgarskap i Sverige förlängs med minst två år, dvs. till fyra år för nordiska medborgare, sex år för statslösa eller flyktingar och sju år för övriga utlänningar. Enligt Säkerhetspolisen bör det dessutom vara möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd även efter det att tidsfristen löpt ut, om det finns synnerliga skäl.

Det är en viktig utgångspunkt att en utlänning som kan komma att ägna sig åt verksamhet som hotar säkerheten i Sverige genom t.ex. spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet inte bör få vara kvar i landet. Det är också det som ligger bakom möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som ägnar sig åt sådan verksamhet. Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett sådant säkerhetshot, för att syftet med regeln om återkallelse ska kunna uppnås. Ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet kan ta särskilt lång tid att upptäcka och utreda. Det beror på att sådan verksamhet vanligen etableras stegvis och bedrivs under lång tid. Utlänningen kan dessutom ha befunnit sig i Sverige en tid innan han eller hon påbörjar sin säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetspolisen kan också först efter lång tid få information om den verksamhet som utlänningen bedriver. Det är mot den bakgrunden rimligt att tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd förlängs i sådana fall.

Samtidigt måste en förlängd tid för återkallelse av uppehållstillstånd vägas mot det förhållandet att ju längre tidsfristen är desto längre tid har utlänningen vistats i Sverige. Av humanitära skäl är det viktigt att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte behöva oroa sig för att inte längre få stanna kvar. Under vistelsen har utlänningen troligen arbetat och etablerat sig i samhället. Han eller hon kan också ha skaffat familj och fått barn som hunnit rota sig. Det kan därför upplevas som alltför ingripande för den enskilde om han eller hon får sitt uppehållstillstånd återkallat efter lång tid.

Mot den bakgrunden anser utredningen att den nuvarande tidsfristen bör förlängas men att förlängningen bara bör vara två år. Uppehållstillstånd får då inte återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år. En jämförelse kan göras med det som gäller för utvisning på grund av brott. Det krävs synnerliga skäl för utvisning om utlänningen haft permanent uppehållstillstånd i minst fyra år eller varit bosatt här i minst fem år. Det kan också jämföras med att en vuxen utlänning – som har permanent uppehållstillstånd och inte är nordisk medborgare, flykting eller statslös – normalt kan beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon har haft hemvist i Sverige i fem år.

Den längre tidsfristen bör gälla om återkallelsen beror på att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller statsstyrt företagsspioneri. Utredningen har i avsnitt 15.4.2 föreslagit att ett uppehållstillstånd även ska kunna återkallas för en utlänning som ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Det saknas anledning att göra skillnad mellan de två nu aktuella återkallelsegrunderna när det gäller tidsfristen för återkallelse. Tidsfristen om fem år bör därför gälla även vid återkallelse av uppehållstillstånd på grund av koppling till terrorism.

Det bör också enligt utredningens mening införas en ventil för de fall där det finns synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd även efter femårsfristens utgång. Det kan exempelvis bli aktuellt om utredningen av ärendet tagit osedvanligt lång tid på grund av dess komplexitet och det finns starka skäl att anta att utlänningen ägnar sig åt verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i Sverige. Ett annat exempel på när det kan finnas skäl att tillämpa en längre frist än fem år är om utlänningen visserligen haft uppehållstillstånd och varit

bosatt i Sverige men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder. Det kan t.ex. ha varit för att han eller hon deltagit i terroristverksamhet eller vapenträning. Utlänningen har då inte någon närmare anknytning hit. Att utlänningen har påbörjat sin säkerhets-hotande verksamhet först när han eller hon har haft uppehållstillstånd i flera år kan också utgöra synnerliga skäl.

15.5 Arbetstillstånd

Utredningens förslag: Undantaget från kravet på arbetstillstånd i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen ska inte gälla för en utlänning i ett säkerhetsärende. Det ska inte heller gälla för en utlänning i ett ärende enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Skälen för utredningens förslag

Undantag från kravet på arbetstillstånd och när det inte gäller

Arbetstillstånd är ett tillstånd att arbeta i Sverige. Enligt 2 kap. 7 § utlänningslagen ska en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha ett arbetstillstånd. Närmare bestämmelser om arbetstillstånd finns i 6 kap. utlänningslagen. Av 1 § framgår att ett arbetstillstånd alltid är tidsbegränsat. Ett arbetstillstånd får enligt 5 kap. 9 § utlänningsförordningen inte utan särskilda skäl beviljas för en längre tid än utlänningen har tillstånd att vistas i Sverige, eller får vistas här utan tillstånd. Arbetstillstånd får inte heller beviljas för längre tid än vad utlänningens pass gäller, om det inte finns särskilda skäl. I 6 kap. 2 § utlänningslagen anges de grundläggande förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd, bl.a. att utlänningen genom anställningen ska kunna försörja sig. Av 6 kap. 3 § utlänningslagen framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar emot det.

Kravet på arbetstillstånd gäller inte för medborgare i de nordiska länderna eller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd i Sverige behöver inte heller ha arbetstillstånd för att få arbeta här. Det framgår av 2 kap. 8 c § utlänningslagen.

Med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen får regeringen föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. Det har gjorts för bl.a. utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller är medborgare i Schweiz och vissa av deras familjemedlemmar. Även vissa yrkesgrupper undantas från kravet på arbetstillstånd. Enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen behöver den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och har åberopat skyddsskäl såsom flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande normalt inte heller arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige under asyprocessen. Undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller har beviljats ett uppehållstillstånd som fått laga kraft. Det upphör dock att gälla om utlänningen inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

I vissa uppräknade fall gäller inte undantaget från kravet på arbetstillstånd. De situationer som anges är om utlänningen saknar identitetshandlingar och inte medverkar till att klarlägga sin identitet, om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Dublinförordningen eller om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd bör inte gälla i säkerhetsärenden

Som framgått behöver alltså en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd och åberopat skyddsskäl inte ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige under tiden fram till dess att han eller hon lämnar landet eller har beviljats ett uppehållstillstånd som fått laga kraft. I utredningens direktiv framhålls problemet med att en utlänning som har bedömts utgöra ett säkerhetshot och som har fått ett beslut om utvisning som inte kan verkställas stärker sin etablering i Sverige genom att arbeta. Det kan försvåra en framtida verkställighet och innebära ett ekonomiskt stöd till den säkerhetshotande verksamhet som utlänningen bedriver.

Enligt utredningens mening är det inte rimligt att en utlänning, vars rätt att vistas och verka i Sverige handläggs som ett säkerhetsärende automatiskt undantas från kravet på arbetstillstånd. Därför bör undantaget från kravet på arbetstillstånd inte gälla för en utlän-

ning i ett säkerhetsärende. Samma resonemang gör sig gällande beträffande en utlänning i ett ärende enligt den nya lagen. En utlänning i ett sådant ärende utgör normalt ett allvarigare säkerhetshot. Undantaget från kravet på arbetstillstånd bör därför inte heller gälla för en sådan utlänning. Med den nu föreslagna ordningen blir det tydligt att en utlänning i ett ärende enligt den nya lagen – eller i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen – alltid behöver ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige.

Om utlänningen skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att utvisningsbeslutet inte kan verkställas, kan utlänningen enligt allmänna regler ansöka om att få ett arbetstillstånd. Det kommer då att göras en prövning av om det finns några skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet som talar mot att ge utlänningen arbetstillstånd. Ett sådant skäl skulle enligt utredningens mening kunna vara att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att utvisningsbeslutet inte kan verkställas och utlänningen är utesluten från att vara skyddsbehövande då han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet. Möjligheten att ge arbetstillstånd bör dock behållas i dessa fall, för att de utlänningar som ändå bedöms vara lämpade att få ett arbetstillstånd ska kunna försörja sig. Utredningen har i avsnitt 5.2.7 föreslagit att motsvarande ska gälla för de utlänningar som kommer att omfattas av den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Den lagtekniska lösningen

Utredningen ska enligt direktiven analysera och, om det bedöms lämpligt, föreslå att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen inte ska gälla i säkerhetsärenden. Det undantaget har, som framgått, föreskrivits med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen. Enligt förarbetena är den bestämmelsen främst avsedd att ge regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter för EES-medborgare och medborgare i Schweiz att resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Sådana regler är, särskilt när det gäller anhöriga till de nämnda kategorierna, relativt invecklade och kan ändras snabbt. Det har därför ansetts angeläget att utlänningslagen inte tyngs med bestämmelser av sådant slag (prop. 2004/05:170 s. 270 f.). Den nu angivna lagstiftningsmetoden har dock inte följts helt, utan

mer detaljerade bestämmelser har tagits in i lagen. Även om föreskriftsmöjligheten i 2 kap. 9 § utlänningslagen är tänkt för andra situationer än den nu aktuella bedömer utredningen att paragrafens ordalydelse inte hindrar att det på förordningsnivå tas in andra bestämmelser rörande kravet på arbetstillstånd. En bestämmelse om att undantaget från kravet på arbetstillstånd inte ska gälla i säkerhetsärenden bör därför kunna tas in i en ny punkt i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen. I samma punkt bör föreskrivas att undantaget från kravet på arbetstillstånd inte heller ska gälla för en utlänning i ett ärende enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I förordningen till den lagen bör det tas in en hänvisning till den nya bestämmelsen i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen.

15.6 Verkställande myndighet i säkerhetsärenden

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska verkställa beslut om utvisning på grund av brott även i de fall där det är fråga om ett säkerhetsärende. Polismyndigheten får överlämna verkställigheten av ett sådant ärende till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det. Det ska även gälla beslut om avvisning eller utvisning som meddelats i ett säkerhetsärende och som ska verkställas på nytt om en utlänning efter verkställt beslut anträffas i Sverige. Ett sådant beslut får inte överlämnas till Migrationsverket för verkställighet.

Migrationsverket eller den domstol som beslutar om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende får, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten.

Skälen för utredningens förslag

Behöriga myndigheter att verkställa beslut om utvisning

Vilken myndighet som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen regleras i 12 kap. 14 §. Utgångspunkten är att Migrationsverket ska verkställa sådana beslut, om inte annat föreskrivs. Säkerhetspolisen ska emellertid verkställa beslut om avvisning och utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket,

eller den domstol som avgör ärendet, får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Polismyndigheten ska verkställa myndighetens beslut om avvísning och beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt sedan utlännen påträffats i Sverige efter verkställt avvísnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten får lämna ett sådant ärende till Migrationsverket för ny verkställighet, om verket samtycker till det. Därutöver är Polismyndigheten verkställande myndighet när allmän domstol har beslutat att en utlänning ska utvisas på grund av brott.

Frågan om vilken myndighet som är verkställande myndighet när ett ärende om utvisning på grund av brott samtidigt utgör ett säkerhetsärende är inte reglerad.

När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tagit emot ett beslut om avvísning eller utvisning för verkställighet blir respektive myndighet behörig att besluta om förvar eller uppsikt. Myndigheten behåller normalt den behörigheten fram till dess att verkställighet har ägt rum. Det framgår av 10 kap. 13 § utlänningslagen.

Enligt 13 § första stycket lagen om särskild utlänningskontroll ansvarar Säkerhetspolisen för verkställighet av beslut om utvisning enligt den lagen. Den myndighet som beslutar om utvisning får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten.

Utredningens förslag om verkställande myndighet i den nya lagen

Utredningen har i avsnitt 7.3.1 föreslagit att Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om utvisning enligt den nya lagen. Det gäller även utvisningsbeslut som ska verkställas på nytt sedan utlännen påträffats i Sverige efter tidigare verkställt utvisningsbeslut. Säkerhetspolisen ges dock möjlighet att uppdra åt Polismyndigheten att verkställa ett utvisningsbeslut. Någon annan myndighet har inte ansetts kunna komma ifråga att verkställa utvisningsbeslut enligt den nya lagen, på grund av den säkerhetsrisk som de utläningar som lagen är tillämplig på kan utgöra.

Polismyndigheten bör verkställa beslut om utvisning på grund av brott i säkerhetsärenden

Säkerhetspolisen ansvarar i dag för att verkställa utvisningsbeslut i säkerhetsärenden. Myndigheten har också ansvaret för att verkställa utvisningar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I sådana verkställighetsärenden är det dock inte helt ovanligt att utvisningsbesluten inte går att verkställa och att Säkerhetspolisen därför behåller kontrollen över utlänningarnas fortsatta vistelse i Sverige.

Polismyndigheten har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för att verkställa beslut om utvisning. Myndigheten hanterar i dag utvisningar på grund av att en utlänning har dömts för brott, men verkställer också andra utvisningsbeslut. Myndigheten har beredskap för och möjlighet att eftersöka utlänningar som ska utvisas och får tillgripa tvång för att verkställa utvisningsbeslut.

Frågan är emellertid vilken myndighet som bör vara verkställande myndighet när ett ärende om utvisning på grund av brott samtidigt utgör ett säkerhetsärende. Det framgår inte av utlänningslagen vad som gäller i den situationen. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen rör det sig för närvarande om mycket få ärenden per år, men det kan komma att ändras över tid.

Säkerhetspolisen har gett uttryck för att Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet när det gäller utvisningar på grund av brott som också är säkerhetsärenden, men framhållit att Säkerhetspolisen bör få vara delaktig i sådana ärenden.

Enligt utredningens mening blir det en tydlig ordning om Polismyndigheten ges ansvaret för att verkställa alla beslut om utvisning på grund av brott, även om ett specifikt ärende samtidigt utgör ett säkerhetsärende. Följaktligen bör Säkerhetspolisen inte vara behörig att verkställa beslut om utvisning i ett säkerhetsärende, där allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott. En bestämmelse som tydliggör det bör tas in i utlänningslagen.

Säkerhetspolisen bör ha möjlighet att ta över verkställigheten

Önskemålet från Säkerhetspolisen om att vara delaktig vid verkställighet av utvisningar på grund av brott i säkerhetsärenden bör tillgodoses genom att Polismyndigheten åläggs att underrätta Säkerhetspolisen när Polismyndigheten har fått ett sådant utvisningsbeslut för

verkställighet. Då ges Säkerhetspolisen möjlighet att få insyn i verkställighetsprocessen och kan samtidigt bidra med information om säkerhetsaspekter. Polismyndigheten bör vara skyldig att omedelbart underrätta Säkerhetspolisen i sådana fall, eftersom säkerhetsärenden ska handläggas skyndsamt enligt utlänningslagen. Under rättelseskyldigheten kan regleras i förordning.

Har Polismyndigheten underrättat Säkerhetspolisen om ett verkställighetsärende kan det inträffa att Säkerhetspolisen anser att ärendet har sådana säkerhetsaspekter att den bör sköta verkställigheten. Det kan t.ex. vara fallet om kontakt behöver tas med mottagarlandet i känsliga frågor eller om relationen till det landet kan påverkas av att utvisningen verkställs dit. Det kan behöva göras en särskild utredning för att bedöma om verkställighet kan genomföras eller om det behöver vidtas särskilda säkerhetsarrangemang kring själva återresan. Säkerhetspolisen kan också ha tillgång till information om utlännings- och säkerhetsaspekter runt honom eller henne som inte bör lämnas vidare. Under verkställighetsprocessen kan det även inträffa något som påverkar vilken myndighet som bör ansvara för verkställigheten. Enligt utredningens mening bör det i ett enskilt fall vara möjligt för Säkerhetspolisen att överta verkställigheten från Polismyndigheten. Därför bör det i utlänningslagen tas in en bestämmelse om att Polismyndigheten får överlämna verkställigheten av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott till Säkerhetspolisen, om ärendet utgör ett säkerhetsärende och Säkerhetspolisen begär att få överta verkställigheten.

Särskilda beslut om vem som ska verkställa beslut i säkerhetsärenden

I dag finns det möjlighet för Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet att i ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende bestämma att någon annan myndighet än Säkerhetspolisen ska ombesörja verkställigheten. Enligt utredningens mening bör den möjligheten begränsas. Det är med hänsyn till de säkerhetsaspekter som präglar säkerhetsärenden inte lämpligt att beslutande myndighet helt fritt får bestämma vilken myndighet som ska verkställa beslutet. I stället bör det krävas att Säkerhetspolisen har begärt att någon annan myndighet får ansvaret för verkställigheten. Säkerhetspolisen är den myndighet som bäst kan överblicka om säkerhets-

aspekterna i det enskilda ärendet är sådana att det är lämpligt att låta någon annan myndighet ha hand om verkställigheten. Det vanliga torde vara att Säkerhetspolisen anger att Polismyndigheten bör få ombesörja den.

Ny verkställighet av beslut i säkerhetsärenden

I sammanhanget är det också värt att notera att Polismyndigheten ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § första stycket utlänningslagen. Det saknar betydelse för den bestämmelsens tillämpning vem som har fattat det bakomliggande beslutet och vilken typ av ärende det handlar om. Det avgörande är att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som har verkställts när utlänningen anträffas på nytt i Sverige och att beslutet fortfarande är verkställbart. Enligt utredningens mening kan 12 kap. 14 § tredje stycket 3 utlänningslagen inte läsas på annat sätt än att Polismyndigheten alltid ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning på nytt. Det gäller alltså även om beslutet fattades i ett säkerhetsärende. Något behov av att i lagtext förtydliga det finns därför inte. Däremot bör Säkerhetspolisen även i dessa fall kunna överta verkställigheten från Polismyndigheten, om det finns anledning till det i det enskilda fallet. Det bör därför förtydligas att Polismyndigheten får överlämna ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelats i ett säkerhetsärende till Säkerhetspolisen för ny verkställighet, om den begär att få överta verkställigheten. Till skillnad från vad som gäller för ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i andra fall bör beslut i säkerhetsärenden däremot inte få överlämnas till Migrationsverket för ny verkställighet.

16 Effektivare kontroll av individer som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot

16.1 Uppdraget

I direktiven framhålls att det är angeläget att Säkerhetspolisen har effektiva verktyg för att följa upp individer som har bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot men vilkas utvisningsbeslut inte går att verkställa.

Det finns därför skäl att överväga om och hur kontrollen av utlänningar som bedömts utgöra ett säkerhetshot kan moderniseras och underlättas. Direktiven hänvisar i den delen till överenskommelsen om åtgärder mot terrorism, enligt vilken det ska utredas hur kontrollen av personer som har bedömts utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas. Ett exempel som nämns där är elektronisk övervakning med fotboja som ett komplement till dagens verktyg. Elektronisk övervakning skulle t.ex. kunna användas ensamt eller kombinerat med anmälningsplikt för att ha viss kontroll över en utlänning som fått ett beslut om utvisning i ett säkerhetsärende, men där det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Utökade möjligheter till övervakning och kontroll av personer som är föremål för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll eller som utgör säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, skulle enligt direktiven innebära ett ökat skydd för Sveriges säkerhet. Det skulle emellertid också innebära ett större ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Erfarenheter av elektronisk övervakning av utlänningar kan enligt direktiven finnas att hämta från andra länder. Eventuellt utökade möjligheter till övervakning och kontroll måste dock enligt direktiven analyseras noga utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser och vara i enlighet med gällande be-

stämmelser för att få begränsa sådana fri- och rättigheter. Behovet och nyttan av en förstärkt kontroll av personer som bedömts utgöra säkerhetshot, t.ex. genom elektronisk övervakning, ska därför analyseras. Resultatet av den analysen ska vägas mot det intrång i enskildas fri- och rättigheter samt andra eventuella konsekvenser en sådan förstärkt kontroll skulle innebära. Enligt direktiven ska nödvändiga författningsförslag lämnas.

Utredningen anser att en så ingripande åtgärd som elektronisk övervakning under alla förhållanden bör användas med försiktighet. Hittills tillämpas sådana åtgärder i huvudsak på personer som har dömts till en frihetsberövande påföljd. Elektronisk övervakning bör mot den bakgrunden komma i fråga endast för de utlänningar som utgör de mest kvalificerade säkerhetshoten. Utredningens överväganden i denna del tar därför enbart sikte på utlänningar på vilka den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar är tillämplig. Utlänningar som hanteras i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen utgör generellt sett inte samma hot och bör därför inte kunna komma ifråga för elektronisk övervakning.

16.2 Allmänt om elektronisk övervakning

I dag finns det enligt flera olika lagstiftningar möjlighet att elektroniskt övervaka personer. Det har också genom åren lagts fram olika förslag om hur elektronisk övervakning kan användas, utan att de har lett till lagstiftning. Det verksamhetsområde där elektronisk övervakning använts längst, sedan början av 1990-talet, och vid flest tillfällen är inom Kriminalvården. Därigenom är Kriminalvården den myndighet som har störst erfarenhet av sådan övervakning.

Ungdomsbrottsutredningen övervägde elektronisk övervakning som alternativ till häktning i betänkandet *Ingripanden mot unga lagöverträdare* (SOU 2004:122 s. 578 f.). Utredningen ansåg dock att den lösningen inte var lämplig. Visserligen bedömde utredningen att ett sådant tvångsmedel kunde ha fördelar, som att det var humanare, mindre resurskrävande och innebar ökade möjligheter till stödinsatser från socialtjänsten. Som tungt vägande skäl mot en sådan lösning anförde utredningen framför allt att övervakning med elektronisk fotboja krävde en noggrann utredning som tog flera veckor att genomföra, att det krävdes mycket av den person som övervaka-

des, att få ungdomar kunde antas komma att leva upp till de kraven och att volymerna därför skulle bli små och övervakningstiden relativt kort.

Påföljdsutredningen föreslog att en ny påföljd, villkorligt fängelse, skulle ersätta villkorlig dom och skyddstillsyn och att påföljden skulle kunna förenas med vissa tilläggssanktioner (SOU 2012:34 s. 18 f.). Kortare villkorliga fängelsestraff – som mest upp till tre månader – skulle som utgångspunkt förenas med dagsböter. I den mån böter inte kunde anses vara en tillräckligt ingripande tilläggssanktion med hänsyn till fängelsestraffets längd eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle det villkorliga fängelsestraffet som utgångspunkt förenas med samhällstjänst. Om samhällstjänst inte bedömdes vara en lämplig sanktion för den dömde, skulle tilläggssanktionen därför i stället kunna bestå av övervakning och kontroll enligt en särskild övervaknings- och kontrollsanktion. Den sanktionen skulle vara lika ingripande som det antal timmar samhällstjänst som annars skulle ha dömts ut. Möjligheten att verkställa kortare fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle utmönstras. Det skulle i stället finnas möjlighet att förena ett villkorligt fängelsestraff med ett förbud för den dömde att lämna bostaden, s.k. hemarrest. Hemarrest skulle endast kunna användas som tilläggssanktion om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott på sådant sätt eller i sådan utsträckning att det annars inte hade funnits förutsättningar att besluta att fängelsestraffet skulle vara villkorligt. Förslaget har inte genomförts.

I promemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag (Ds 2012:54) påpekades att det fanns anledning att överväga andra former av straffprocessuella tvångsmedel, men att sådana överväganden inte rymdes inom uppdraget. I promemorian redovisades emellertid uppfattningen att andra former av tvångsmedel i så fall borde medföra större inskränkningar av den misstänktes frihet än vad reseförbud och anmälningsskyldighet gör. Som exempel på ett tänkbart tvångsmedel nämndes elektroniskt övervakat förbud mot att lämna hemmet eller skyldighet att vistas på någon annan plats som var mer geografiskt avgränsad än den vistelseort som ett reseförbud kan omfatta.

I SOU 2016:52 föreslog Häktes- och restriktionsutredningen att hemarrest eller områdesarrest skulle kunna utgöra alternativ till häktning. Hemarrest innebar enligt förslaget att den misstänkte för-

bjöds att utan tillstånd lämna sin bostad och områdesarrest att den misstänkte förbjöds att utan tillstånd lämna ett visst område. Endast rätten skulle få besluta om hemarrest och områdesarrest. Det föreslogs att båda förbuden skulle kontrolleras genom elektronisk övervakning. Kriminalvården skulle genomföra övervakningen. I lagrådsremissen Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering förklarar regeringen att den inte avser att gå vidare med förslagen.

16.3 Befintlig och föreslagen lagstiftning om elektronisk övervakning

16.3.1 Elektronisk övervakning som led i verkställighet av vissa påföljder

Lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Kriminalvården har använt elektronisk övervakning som ersättning för fängelsestraff sedan mitten av 1990-talet. Från början var det fråga om en försöksverksamhet, men från den 1 januari 1999 permanentades regleringen.

Elektronisk övervakning som ersättning för fängelsestraff regleras i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Lagen är enligt 1 § tillämplig på alla fängelsestraff (utom sådana som utdömts vid sidan av skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken), om tiden för avtjänande är högst sex månader. Den dömda kan då enligt 2 § lagen om intensivövervakning ansöka om att få avtjäna straffet utanför anstalt. En sådan ansökan får inte bifallas om den dömda är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som ansökan avser eller om särskilda skäl annars talar mot verkställighet utanför anstalt. Har den dömda tidigare fått verkställa straff i form av intensivövervakning, får ansökan bifallas endast om han eller hon under minst tre år efter det inte har begått något brott som har lett till strängare påföljd än böter. Det är således ett flertal faktorer som avgör om den dömda alls kan komma i fråga för intensivövervakning.

Verkställigheten utanför anstalt äger enligt 3 § lagen om intensivövervakning rum i form av intensivövervakning i förening med ett förbud för den dömda att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärvsarbete, ut-

bildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. Efterlevnaden av förbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Under verkställigheten är den dömda skyldig att följa en rad andra villkor. Han eller hon ska iaktta skötsamhet, efter förmåga försöka försörja sig och avhålla sig från alkohol och droger. För att det sistnämnda ska kunna kontrolleras är den dömda under verkställigheten skyldig att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov. Den dömda är enligt 5 § lagen om intensivövervakning också skyldig att betala en avgift för den. Kriminalvården ansvarar för kontrollen av verkställigheten.

Varje beslut om intensivövervakning föregås av en utredning om huruvida det är lämpligt att använda den verkställighetsformen. Den förutsätter att den dömda har egen bostad. Om bostaden delas med andra måste också de godta den övervakning som krävs, vilket bl.a. innefattar oanmälda besök i bostaden. Om den dömda inte har någon daglig sysselsättning i form av arbete, studier eller liknande kan intensivövervakning vara olämplig, eftersom den förutsätter att det är möjligt att upprätta ett schema över var den dömda ska befinna sig vid olika tidpunkter. Det är också viktigt att den dömda är tillräckligt motiverad att underkasta sig de olika kontroller som ingår i intensivövervakningen.

Kriminalvården ska i ett särskilt beslut ange bl.a. följande: var den dömda ska bo under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning, under vilka tider och för vilka ändamål den dömda tillåts att vistas utanför bostaden och på vilket sätt den dömda ska hålla kontakt med Kriminalvården.

Kriminalvårdens beslut i fråga om verkställighet utanför anstalt får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om intensivövervakning ska enligt 14 § lagen om intensivövervakning upphävas om den elektroniska kontrollen annat än tillfälligt blir omöjlig att upprätthålla. Återstoden av straffet ska då avtjänas i anstalt. Sjukhusvistelse ska dock inte leda till upphävande. Beslut om intensivövervakning ska också upphävas bl.a. om den dömda åsidosätter vad som åligger honom eller henne och det inte är en fråga av mindre betydelse. Frågor angående upphävande prövas av övervakningsnämnd antingen efter anmälan av Kriminalvården eller på nämndens eget initiativ. Den dömda kan också själv

begära att intensivövervakningen ska upphöra. Beslut av övervakningsnämnden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kriminalvården har i en skrivelse till regeringen den 25 juni 2019 föreslagit att det ska utredas om inte intensivövervakning kan få användas oberoende av om den dömde ansöker om det, vid strafftider på upp till ett år och utan den begränsning som treårsregeln innebär. Det bör enligt Kriminalvården även utredas om intensivövervakning bör få användas om bötesstraff har förvandlats till fängelsestraff och om regleringen i lagen om intensivövervakning i vissa delar bör utformas på samma sätt som i fängelselagen. Bakgrunden till skrivelsen är dels att andelen fängelsedömda med straff upp till sex månaders fängelse som avtjänar straffet genom intensivövervakning har minskat under de senaste tio åren, dels bristen på fängelseplatser.

Fängelselagen

Det finns viss möjlighet att övervaka den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt med elektroniska hjälpmedel. Det görs som ett led i det säkerhetshöjande arbetet på anstalten med stöd av 2 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Sådan elektronisk övervakning saknar intresse i detta sammanhang.

Elektronisk övervakning används emellertid även som ett led i utslussningen från kriminalvårdsanstalt, vid villkorlig frigivning eller tidigarelagd frigivning. Sådan övervakning görs med stöd av 11 kap. 1 § fängelselagen och kan ha formen av fotboja. Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor. Om det på grund av nya omständigheter finns skäl för det, får Kriminalvården ändra, upphäva eller meddela nya villkor.

Enligt 11 kap. 8 § fängelselagen ska ett tillstånd till en utslussningsåtgärd upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden. Detsamma gäller om den intagne inte rättar sig efter de villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för åtgärden. Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska enligt 11 kap. 9 § den intagne omedelbart föras till en kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalt. Fotboja

som utslussningsåtgärd används alltså på ungefär samma sätt som intensivövervakning med elektronisk kontroll, men regleringen är inte lika detaljerad. Kriminalvårdens beslut enligt fängelselagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Frågor angående upphävande av utslussningsåtgärder prövas enligt 13 kap. 3 § fängelselagen av övervakningsnämnd antingen efter anmälan av Kriminalvården eller på nämndens eget initiativ. Sådana beslut får enligt 14 kap. 4 § fängelselagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kriminalvården har även viss möjlighet att använda elektronisk övervakning när dömda beviljas permission eller särskild permission (En ny fängelse- och häkteslagstiftning, prop. 2009/10:135, s. 99).

Lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård

En motsvarande möjlighet att övervaka verkställigheten av sluten ungdomsvård utanför särskilda ungdomshem infördes den 1 augusti 2011 genom propositionen Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård, prop. 2010/11:107. Enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska den dömda tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. Det förutsätter att det bedöms vara lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället att han eller hon får vistas utanför det särskilda ungdomshemmet eller att det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid sådan vistelse får enligt paragrafen elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömda ska befinna sig. Regleringen är således inte lika ingående som den som finns för de som avtjänar fängelsestraff.

Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Myndigheten beslutar om verkställighet utanför särskilda ungdomshem och sköter den elektroniska kontrollen. Myndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning

Från den 1 juli 2020 kommer elektronisk övervakning att kunna användas för att förstärka kontrollen över dömda som frigives villkorligt från fängelsestraff. Tiden för villkorlig frigivning anses vara särskilt känslig när det gäller risken för återfall i brott. Därför har Kriminalvårdens möjligheter att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende villkorligt frigivna utökats. Kriminalvården får genom nya bestämmelser i 26 kap. 16 § brottsbalken större möjlighet att utfärda särskilda föreskrifter för den som är villkorligt frigiven från fängelsestraff. Sådana föreskrifter får endast beslutas om den frigivne enligt 26 kap. 12 § brottsbalken ställs under övervakning under frigivningstiden. Föreskrifterna kan avse bl.a. arbete, skola eller annan sysselsättning, deltagande i programverksamhet, boende, vistelseort och skyldighet att lämna prov för kontroll av drogfrihet. Enligt 26 kap. 17 § brottsbalken får Kriminalvården, om det är särskilt angeläget för att minska risken för att den frigivne begår nya brott, också besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av sådana föreskrifter som anges i 26 kap. 16 §. Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader i taget. En kontroll- eller tvångsåtgärd får enligt 26 kap. 14 a § användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas i stället. I förarbetena understryker regeringen att möjligheten att använda elektronisk övervakning vid villkorlig frigivning är avsedd att användas restriktivt (Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77, s. 39).

Kriminalvården ska enligt 26 kap. 18 § brottsbalken fortlöpande pröva bl.a. beslut om elektronisk övervakning och ändra dem om det finns anledning till det. Kriminalvårdens beslut om elektronisk övervakning får enligt 37 kap. 7 § brottsbalken överklagas till övervakningsnämnd. Övervakningsnämndens beslut får enligt 37 kap. 11 § överklagas till tingsrätt.

Ungdomsövervakning

I propositionen Ungdomsövervakning föreslår regeringen att det ska införas en ny påföljd, kallad ungdomsövervakning, för unga lagöverträdare under 21 år (prop. 2019/20:118). Den som är över 18 år

får dock dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det.

Den nya påföljden ska användas när varken ungdomsvård eller ungdomstjänst anses vara en tillräckligt ingripande reaktion med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art och den unges tidigare brottslighet. Tiden för ungdomsövervakning ska vara minst sex månader och högst ett år.

Verkställigheten av ungdomsövervakning ska regleras i en ny lag, lagen om verkställighet av ungdomsövervakning. Verkställigheten ska framför allt syfta till att förebygga att den unge återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten.

För den som döms till en sådan påföljd ska det utformas en individuell verkställighetsplan, som kan innehålla föreskrifter om bl.a. boende, skolgång eller annan sysselsättning, fritiden, missbruksbehandling och åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott.

Ungdomsövervakning innebär vissa inskränkningar i rörelsefriheten. Huvudregeln är att den dömda inte får vistas utanför sin bostad under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag från klockan 18 på kvällen till klockan sju på morgonen. Om ett sådant förbud inte bedöms vara lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden, eller om någon annan inskränkning bedöms vara mer ändamålsenlig, får det generella förbudet ersättas med ett individuellt utformat förbud. Ett sådant förbud får avse förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Att inskränkningarna i rörelsefriheten följs ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den dömda är dessutom skyldig att på begäran lämna prov för kontroll av drog- och alkoholförbud.

Om den dömda bryter mot en föreskrift om inskränkningar i rörelsefriheten, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården tillfälligt omhänderta honom eller henne. En polisman får även i annat fall tillfälligt omhänderta den dömda, om han eller hon bryter mot en föreskrift om inskränkningar i rörelsefriheten. Det ska inte vara straffbart att bryta mot sådana föreskrifter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

16.3.2 Elektronisk övervakning vid kontaktförbud

I 1 § lagen om kontaktförbud finns det bestämmelser om att förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

I vissa fall räcker det inte med ett vanligt kontaktförbud. Enligt 2 § lagen om kontaktförbud får ett s.k. utvidgat kontaktförbud meddelas om det kan antas att ett kontaktförbud inte är tillräckligt för att avhålla från otillåtna kontakter. Förbudet får då utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller något annat ställe där den personen brukar vistas. Syftet med utvidgat kontaktförbud är att skapa en fredad zon runt skyddspersonen. Ett sådant förbud måste emellertid alltid ta tillräcklig hänsyn till den som förbudet ska riktas mot, så att hans eller hennes behov av bl.a. tillgång till samhällsresurser tillgodoses.

Det finns ytterligare en form av kontaktförbud, kontaktförbud avseende gemensam bostad. Den typen av förbud, som regleras i 1 a § lagen om kontaktförbud, saknar intresse här.

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får enligt 2 § andra stycket lagen om kontaktförbud meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Förbudet får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Det krävs starkare skäl

för att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud. I de fallen ska skälen för ett sådant förbud väga väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som åläggs det.

Möjligheten att elektroniskt övervaka en person som har ålagts kontaktförbud infördes den 1 oktober 2011 genom propositionen Förbättrat skydd mot stalkning (prop. 2010/11:45). Då föreskrevs att ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud skulle förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte fanns särskilda skäl mot det. Ett förbud med sådant villkor fick enligt 4 § lagen om kontaktförbud gälla högst sex månader.

Tillämpningsområdet för elektronisk övervakning utvidgades genom propositionen Elektronisk övervakning av kontaktförbud, prop. 2017/18:81. Numera ska enligt 2 § lagen om kontaktförbud inte bara särskilt utvidgade kontaktförbud utan även utvidgade kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning. I sistnämnda fall krävs det både att den mot vilket förbudet gäller har överträtt ett kontaktförbud och att det inte finns särskilda skäl mot elektronisk övervakning. Den längsta tiden som elektronisk övervakning får pågå förlängdes samtidigt till ett år. Straffet för att överträda ett kontaktförbud med elektronisk övervakning höjdes till fängelse i högst två år.

Den som har ålagts villkor om elektronisk övervakning är enligt 2 a § lagen om kontaktförbud skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Polismyndigheten ansvarar enligt 13 a § för att verkställa den elektroniska övervakningen. Den som har ålagts villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms enligt 25 § lagen om kontaktförbud för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

Beslut om kontaktförbud meddelas av åklagare. Både den som har begärt kontaktförbud och den som har ålagts kontaktförbud får begära rättens prövning av åklagarens beslut.

16.4 Praktiska frågor som rör elektronisk övervakning

16.4.1 Tekniken bakom elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning av kontaktförbud och av verkställighet av frihetsstraff sköts i dag på det sättet att den som ska övervakas förses med en s.k. fotboja. Fotboja innebär att den övervakade ska bära på sig en utrustning som gör att det tekniskt går att kontrollera var den övervakade befinner sig. Det ska vid intensivövervakning med elektronisk kontroll och motsvarande kontroll av verkställighet av annan påföljd vara en kontroll av att den dömda finns på den plats där han eller hon enligt ett fastställt schema ska befinna sig. Det ska vid kontaktförbud gå ett larm om den övervakade går in i ett område där han eller hon inte får befinna sig.

Den teknik som används går alltså ut på att lokalisera var en som övervakas befinner sig. Tekniken är av likartat slag, men den används på olika sätt. Vid kontaktförbud ska det utlösas ett larm om den som har kontaktförbud med elektronisk övervakning går in i ett förbjudet område. Det ska också gå larm om utrustningen inte fungerar eller om den övervakade försöker manipulera den. Uppgifter om var den övervakade befinner sig får över huvud taget inte tas fram förrän systemet larmar om att han eller hon har kommit in i det förbjudna området. Någon ständig övervakning förekommer alltså inte i de fallen. När fotboja används som ett led i verkställighet av straff går den elektroniska övervakningen i stället ut på att kontrollera att den dömda befinner sig på den plats (i bostaden, på arbetsplatsen etc.) där han eller hon enligt det förutbestämda schemat ska vara vid den aktuella tidpunkten. Den övervakningen är således ständigt pågående och uppgifter om den dömdes position är tillgängliga hela tiden.

Kriminalvården har hittills i huvudsak använt teknik med radiosändare för intensivövervakning. Den tekniken har både fördelar och nackdelar. Tekniken är ständigt uppkopplad men den kan bara kontrollera att den dömda befinner sig hemma. Teknik som bygger på radiosändning kan i och för sig användas även på platser där mobiltäckning saknas eller inte är tillräckligt pålitlig. Kontrollfunktionen riskerar därmed inte att slås ut av andras mobilanvändning, vilket kan bli fallet på en plats där mobilnätet tillfälligt blir överbelastat. För överföringen av information till Kriminalvårdens system används

dock telefonnätet. Kriminalvården kommer att gå över till ett GPS-baserat övervakningssystem som bygger på en mobil lösning.

Polismyndigheten använder enbart teknik som bygger på mobila lösningar och GPS-positionering. Den tekniken förutsätter bl.a. att den övervakade regelbundet laddar utrustningen, att uppkopplingen fungerar och att det finns tillräcklig mobiltäckning på platsen där han eller hon befinner sig. Särskilt mobiltäckningen kan innebära problem inte bara på landsbygden utan även i städerna, t.ex. i vissa tunnlar och byggnader.

Kriminalvården kommer att i framtiden använda samma GPS-baserade teknik som Polismyndigheten. Efter upphandling har Kriminalvården beslutat att använda samma leverantör av tjänster som Polismyndigheten.

Även SiS använder ett system baserat på GPS-positionering. Myndigheten förbereder nu en ny upphandling.

Oavsett vilken teknisk lösning som används förutsätter elektronisk övervakning medverkan av den övervakade. Han eller hon måste ställa sig till förfogande för att fotbojan ska kunna sättas på. Den övervakade måste också vara vaksam på att utrustningen fungerar. Vid mobila lösningar måste den övervakade ladda enheterna och, beroende på teknik, se till att alltid ha med sig den enhet som behövs för övervakningen.

16.4.2 Erfarenheter från användningen av elektronisk övervakning

Kriminalvårdens erfarenheter

Kriminalvården har använt elektronisk övervakning som ersättning för fängelsestraff sedan mitten av 1990-talet. Fotboja används även på några öppna anstalter.

Kriminalvården har använt samma tekniska system och utrustning sedan starten. Fotbojan används för att kontrollera att den dömda inte bryter mot de föreskrifter som ålagts honom eller henne, i praktiken förbudet att vistas utanför bostaden på annan tid än den som är tillåten. Den dömda har en sändare runt foten som med hjälp av radiovågor kommunicerar med en fast enhet i bostaden (larm går dock över telefonnätet). Det läggs ett schema för när den dömda får lämna bostaden.

En förutsättning för att någon ska kunna tilldelas fotboja är att det går att lägga ett schema för en överskådlig tid, helst hela avtjänandetiden. Har den dömde inte jobb, skola eller annan sysselsättning kan han eller hon tilldelas en särskilt anordnad sysselsättning. Det kan vara deltagande i t.ex. programverksamhet, behandling eller någon form av samhällstjänst. I schemat läggs också in tid för personliga inköp. Den dömde får även viss tid som han eller hon får disponera själv på en sysselsättningsfri dag (normalt på helgen). Den tiden utökas successivt under avtjänandetiden. Följer den dömde inte uppställda villkor kan det leda till att intensivövervakningen upphävs, först interimistiskt av Kriminalvården och sedan slutligt av en övervakningsnämnd. Den dömde får då avtjäna resterande strafftid i anstalt. Om den dömde inte kommer hem till bostaden i tid går det ett larm till en central på Kriminalvårdens huvudkontor. Kriminalvården försöker då få kontakt med den dömde för att ta reda på varför schemat inte följts. Går larmet utanför kontorstid vidarebefordras larmet till en av de nio anstalter eller häkten som har beredskap för det. Har den dömde avvikit hanteras det på samma sätt som om han eller hon hade avvikit från ett fängelse. Det innebär att befälet på anstalten eller häktet dit larmet går kan besluta att upphäva intensivövervakningen och koppla in polisen för att hämta den dömde. Om den dömde inte påträffas då leder det till att han eller hon efterlyses.

Kriminalvården har ett beredskapsnummer dit de som har elektronisk övervakning kan ringa om de inser att de inte kommer att hinna hem i tid, t.ex. på grund av trafikstockning. Kriminalvården gör oannonserade hembesök (cirka två besök i veckan för varje dömd) för att kontrollera att den dömde följer föreskrivna krav på nykterhet m.m. Det sker en ständig övervakning av de som har intensivövervakning. En person sitter dygnet runt och kontrollerar på en datorskärm att ingen bryter mot förbud att lämna bostaden.

Ett GPS-baserat system har använts på prov i liten skala vid permissioner. GPS-övervakningen fungerar i stället så att samhället delas in i tillåtna och förbjudna zoner.

Kriminalvården har inte haft några större problem med att fotbojorna förstörs eller manipuleras på annat sätt, även om det har förekommit. De flesta som får fotboja är tacksamma över att de erbjuds möjligheten att fortsätta sina familje- och yrkesliv i stället för att avtjäna straffet på anstalt. Det är omkring tio procent som avbryter

intensivövervakning med fotboja och sex procent vid utslussningsåtgärder. De flesta avbrott beror på att den dömde har lämnat ett positivt alkoholtest.

Antalet klienter med fotboja är på årsbasis cirka 1 800 dömda med intensivövervakning, 500 dömda i utslussning och 380 på anstalt. På daglig basis är det cirka 250–400 dömda som har fotboja ute i samhället och 380 på anstalt. Antalet fängelsedömda som avtjänar sitt straff med fotboja har gått ned.

Frivården har 34 kontor med uppskattningsvis tre till fyra handläggare som dagligen arbetar med elektronisk övervakning. Det rör sig därmed om drygt 100 personer. It-support hanterar övervakningen av applikationen och har cirka 15 anställda för dygnetruntbekvakning. Därutöver finns det som nyss nämnts en organisation som kan omhänderta larm utanför kontorstid. Den är förlagd till nio anstalter och häkten där uppgiften att hantera larm ingår i ordinarie arbetsuppgifter (nio personer). Kriminalvårdens kontroller förutsätter att inte bara den dömde utan även andra som bor i samma bostad ger sitt samtycke till kontrollerna.

Kriminalvårdens nya övervakningssystem och nya uppgifter

Kriminalvården har upphandlat ett nytt GPS-baserat system, e-boja, som ska användas vid bl.a. intensivövervakning. Det nya systemet bygger på modern teknik för övervakning och kan kombineras med bl.a. ansiktsigenkänning och nykterhetskontroller.

I det nya systemet kommer det att finnas ett centralt system på Kriminalvårdens huvudkontor där det i en applikation kommer att finnas både en schemavy och en kartvy samt en lista på vad alla som övervakas elektroniskt ska göra. På så sätt kan man övervaka att alla finns där de ska vara vid en given tidpunkt. Det kommer att finnas en liten enhet i bostaden, stor som en hockey puck, och en mobil enhet (mobiltelefon) som den dömde ska bära med sig när han eller hon går ut. Den övervakade har en liten fotboja som kommunicerar med den fasta och den mobila enheten. Det mäts upp en bostadsyta och i förekommande fall en liten yta utomhus som en balkong eller motsvarande där den dömde ska vara när han eller hon inte har tillåtelse att lämna bostaden. I det centrala systemet går det att ständigt övervaka de dömda och även att i efterhand ta fram information om

var den dömde har varit vid en viss tidpunkt. Uppgifterna får sparas så länge de behövs, vilket Kriminalvården har satt till 14 dagar. Därefter förs de över till en arkivdatabas för att senare förstöras. Det system som kommer att användas på vissa öppna anstalter fungerar på liknande sätt, men där kommer anstaltsområdet att delas in i tillåtna och förbjudna områden under olika tider på dygnet. Även här bygger övervakningen på att den dömdes vistelse schemaläggs. Det nya systemet har testats under hösten 2019 och beräknas kunna tas i drift under år 2020.

Kriminalvården hade inga större problem med att upphandla det nya systemet. Det finns fem eller sex aktörer på världsmarknaden, dock inga svenska. Avtalet som har träffats är på fem år, med möjlighet till förlängning. Systemet är upphandlat som en tjänst, vilket innebär att det ingår service, drift och underhåll och uppdateringar. Hänsyn ska ha tagits till den tekniska utvecklingen och övergången till 5G. Kriminalvården ställde inget krav på att det skulle vara en fotboja men ingen av leverantörerna som lämnade anbud hade någon annan teknisk lösning att erbjuda. Det har övervägts om Kriminalvården skulle ta fram ett eget it-system för elektronisk övervakning, men det har bedömts bli alltför kostsamt. Dessutom blir man då mer beroende av att den eller de personer som besitter it-kompetensen på området förblir anställda.

Under år 2020 kommer en ny lagstiftning att träda i kraft som innebär att fotboja kan användas vid villkorlig frigivning. Kriminalvården räknar med att det inte kommer att handla om något stort antal, kanske 40–50 villkorligt frigivna per år. Farhågan är att de inte kommer vara lika motiverade att följa föreskrifterna. Det kan i sin tur ge upphov till fler larm.

Kriminalvårdens kostnader för det gamla systemet har bestått i en engångskostnad på 3 500 kronor för inköp av varje fotboja och 3 500 kronor för hemenheten. Eftersom Kriminalvårdens nya system ska användas av både frivården och anstalterna uppskattar man att cirka 800 dömda inledningsvis kommer att hanteras i systemet. Beroende på vilken typ av övervakning som används är avrundad månadskostnad per dömd, inklusive kostnad för telefonabonnemang, 300 kronor per månad för övervakning i bostad med radiovågsteknik och 430 kronor per månad för övervakning med GPS. Till det kommer drift och underhåll av servrar och applikation med

350 000 kronor per månad för det centralt installerade systemet. Att installera det nya systemet kostar cirka 3 miljoner kronor.

Polismyndighetens erfarenheter

Det tog flera år från det att lagstiftningen om elektronisk övervakning av kontaktförbud trädde i kraft till dess att polisen hade ett fungerande övervakningssystem. Eftersom lagstiftningen skulle träda i kraft ganska snabbt efter riksdagens beslut valde Rikspolisstyrelsen att försöka upphandla övervakningssystemet i stället för att utveckla ett eget it-system. Den första upphandlingen misslyckades, eftersom det inte kom in några anbud. Vid nästa upphandling kom det bara in ett anbud. Skälet till att det var svårt att få in anbud antas vara att övervakningen skulle användas i så få fall att det därmed inte fanns något kommersiellt intresse. Den teknik som man använder i dag är inte stabil. Sedan myndighetens serviceavtal med leverantören löpt ut utan att förnyas, har it-systemet inte uppdaterats. Det är därför numera föråldrat i vissa avseenden. När Polismyndigheten ville förnya tekniken gjordes en internationell upphandling men man fick ändå bara in tre anbud. Endast ett av dem klarade alla kraven i upphandlingsunderlaget. Myndigheten har valt det systemet, som är utländskt, men det har i sig lett till nya svårigheter knutna bl.a. till säkerhetsskyddsregleringen.

Det nya övervakningssystemet har ännu inte tagits i drift. Det kommer att bygga på tre komponenter; fotbojan, en stationär del som placeras i den övervakades bostad och en mobiltelefon som den övervakade alltid måste ha med sig. När den övervakade är i bostaden ska den mobila delen befinna sig på ett visst längst avstånd från den stationära delen, för att den ska kunna registrera att den övervakade är hemma. Det kan leda till nya möjligheter för den övervakade att sabotera övervakningen och ställer krav på att han eller hon måste hålla reda på och ladda ytterligare en teknisk komponent.

Elektronisk övervakning av kontaktförbud har använts i relativt få fall. Det rör sig om totalt tio till tolv fall. Det har därför varit svårt att upparbeta och behålla kompetens både när det gäller hanteringen av själva fotbojorna och it-systemet. Få personer som är insatta i tekniken leder också till att verksamheten blir sårbar vid helger och semestrar. Polismyndigheten har hittills haft en nationell enhet som

har ägnat sig åt att sätta på och ta av fotbojor och hantera den tekniska utrustningen, men myndigheten håller nu på att lägga över den uppgiften på regionerna. Tillgången till fotbojor har också varit begränsad. Det beror bl.a. på att det inte går att förutse var i landet elektronisk övervakning kan komma att aktualiseras och att vissa av de övervakade har klippt av sig fotbojorna eller försökt förstöra dem på annat sätt. Ett par övervakningsärenden kan pågå samtidigt och det måste därför alltid finnas utrustning i reserv. Den nationella resursen för att hantera elektronisk övervakning har successivt utökats, i och med att lagstiftningen har ändrats så att elektronisk övervakning får användas i fler situationer. Den består nu av ett tiotal personer.

Genom att lagstiftningen syftar till att skydda en person från otillåtna personliga kontakter bygger it-systemet på att det går larm i vissa situationer. Larmen, som är högt prioriterade, går i dag till den nationella ledningscentralen och vidarebefordras därifrån till berörd region. I det nya systemet ska larmen gå direkt till den region där den övervakade finns.

Ett problem med den elektroniska övervakningen av kontaktförbud är att den som övervakas som regel inte är motiverad att medverka. Det ökar risken för larm som beror på att den övervakade försöker hindra övervakningen. Det finns hittills bara några få domar för hindrande av elektronisk övervakning där den övervakade har klippt av sig fotbojan.

Statens institutionsstyrelsens erfarenheter

SiS har sex hem där det bedrivs sluten ungdomsvård, s.k. SiS-hem. Fem av dem är för pojkar och ett för flickor. Omkring 65 personer avtjänar slutna ungdomsvård varje år. Antalet beslut om fotboja har varierat genom åren. Även användningsområdet har varierat. Fotboja användes under en tid för att kontrollera vissa intagna när de befann sig inom SiS-hemmets område. Flest beslut fattades år 2016, då det meddelades 30 beslut om fotboja. Myndigheten utfärdade år 2017 interna riktlinjer för i vilka situationer fotboja får användas. Användningen av fotboja stramades då upp, vilket ledde till att antalet intagna som övervakas elektroniskt sjönk. Riktlinjerna innebär att fotboja endast ska användas vid oövakade permissioner och bara

på intagna där risken för återfall i brott anses vara särskilt stor. Det krävs också att den intagne skriftligen samtycker till att fotboja ska användas. Under år 2018 fattades tio beslut om att åtta intagna skulle övervakas med fotboja. Att antalet beslut är fler än antalet personer beror på att samma intagne kan få använda fotboja en viss tid för ett visst ändamål och senare för ett annat ändamål. Under år 2019 har fem intagna övervakats med fotboja.

Myndigheten kan använda fotboja när en intagen ska vistas utanför SiS-hemmet, t.ex. för skolgång, praktik eller permissioner. Utgångspunkten är att det ska vara fråga om en schemalagd verksamhet. Det tekniska systemet medger emellertid även övervakning som omfattar att den intagne inte tar sig in i förbjudna zoner som har bestämts på förhand.

Beslut om användning av fotboja fattas centralt, på begäran av föreståndaren för SiS-hemmet. Även beslut om att användningen av fotboja ska upphöra fattas centralt.

När SiS fick möjlighet att använda fotboja, först som försöksverksamhet och sedan permanent, använde man två olika tekniska system. Myndigheten var inte nöjd med hur det ena systemet fungerade tekniskt men däremot med det andra. Det är ett engelskt system som myndigheten fortfarande använder. En nackdel med det systemet är att manualer och it-supporten är på engelska, vilket vissa medarbetare inte är bekväma med. Den nuvarande upphandlingen innebär att SiS har tillgång till 15 fotbojor på licens från leverantören. Så många fotbojor används emellertid inte samtidigt, utan det handlar högst om fem till sex. Leverantören ansvarar för all förvaltning av systemet och utbildar även personalen.

Om en intagen som har fotboja inte följer det uppgjorda schemat eller befinner sig i en zon som inte är tillåten går det ett larm. Det går också larm i god tid innan kontakten med övervakningsenheterna riskerar att upphöra på grund av att de inte har tillräcklig laddning. Larmen går till det SiS-hem som den intagne tillhör. Det krävs en särskild beredskapsorganisation för att ta hand om larmen. Det är därför resurskrävande att använda elektronisk övervakning. Det är också svårt att upprätthålla personalens kompetens, eftersom elektronisk övervakning används i relativt få fall varje år. Kostnaden till leverantören för SiS elektroniska system är 750 000 kronor per år.

En särskild utmaning med att använda fotboja på personer som har dömts till sluten ungdomsvård är att ungdomarna ibland testar

hur mycket fotbojorna tål, t.ex. genom att använda dem i vatten. Det är också problem med att fotbojan inte alltid laddas som den ska. Det kan därför vara nödvändigt att involvera föräldrar eller andra vuxna i hanteringen.

Uppgifterna som övervakningssystemet genererar raderas efter tre månader. Det regleras i 9 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

16.5 Elektronisk övervakning bör inte införas

Utredningens bedömning: Det bör inte införas ett system med elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör ett allvarligt säkerhetshot men vilkas utvisningsbeslut inte kan verkställas.

Skälen för utredningens bedömning

En helt ny typ av elektronisk övervakning

Dagens former av elektronisk övervakning har två olika funktioner. Den ena är att vid verkställighet av vissa påföljder ersätta ett frihetsberövande och som ett led i det kontrollera att den övervakade inte lämnar sin bostad (elektronisk övervakning i stället för fängelse eller sluten ungdomsvård). Den andra är att kontrollera att den övervakade inte befinner sig på en plats där han eller hon inte har tillåtelse att vara (elektronisk övervakning av kontaktförbud). Kontrollen av att den dömda följer föreskrifterna under villkorlig frigivning kommer troligen att tillhöra den senare kategorin.

Enligt direktiven skulle elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats inte användas som ersättning för frihetsberövande utan som komplement till eller ersättning för anmälningsskyldighet. Ett utvisningsbeslut inskränker inte utlänningens rätt att röra sig fritt inom landet. Det går med andra ord inte att jämställa ett system med elektronisk övervakning av utvisade utlänningar med någon av de nuvarande regleringarna. Det rör sig i stället om en helt ny typ av övervakning. Däremot kan de erfarenheter som dragits av dagens reglering vara viktiga att beakta i övervägandena om huruvida elektronisk övervakning av utvisade utlänningar bör införas.

Behovet av och nyttan med elektronisk övervakning

Det skulle onekligen förenkla Säkerhetspolisens arbete om myndigheten kunde övervaka utvisade utlänningar med elektroniska hjälpmedel. Det skulle möjliggöra en mer kontinuerlig övervakning. Att bedriva personspaning är mycket resurskrävande och kan därför bara användas under begränsad tid och för att övervaka objekt som är särskilt viktiga. Någon kontinuerlig övervakning av alla utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot är därför inte möjlig i dag. Anmälningsskyldighet innebär en viss kontroll, men den är momentan. Elektronisk övervakning skulle därför göra kontrollen effektivare.

Genom kontinuerlig elektronisk övervakning skulle Säkerhetspolisen få en helt annan överblick över vad den begränsade grupp av utlänningar gör som är utvisade på grund av att de kan komma att begå t.ex. terrorismrelaterade brott men vilkas utvisningsbeslut inte kan verkställas. Myndigheten skulle – beroende på hur övervakningen utformas – kunna följa varje utlännings rörelser i realtid. Med utgångspunkt från var utläningen har vistats skulle Säkerhetspolisen troligen kunna dra vissa slutsatser om den utvisades kontakter med andra personer. I vissa fall skulle myndigheten eventuellt även kunna dra slutsatser om ökad risk för brottslighet. Det skulle ge myndigheten bättre förutsättningar att förebygga allvarliga brott. Myndigheten skulle också ha större möjlighet att i efterhand ta fram information som kan bevisa eller vederlägga att utläningen har deltagit i brott eller i planering av brottslig verksamhet.

Användning av hemliga tvångsmedel ger i dag Säkerhetspolisen möjlighet att fortlöpande kontrollera utlänningsarnas kontakter med andra via telefon och dator. Säkerhetspolisen kan, som ett led i kontrollen av utlänningsarna, få tillstånd att avlyssna och övervaka deras elektroniska kommunikation. Utredningens förslag leder generellt till att hemliga tvångsmedel kommer att kunna användas i större utsträckning än i dag. Det beror både på att rekvisiten förändras på olika sätt och att lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar föreslås få ett vidare tillämpningsområde än den nuvarande lagen. Utredningen föreslår också att hemlig kameraövervakning ska få användas för att övervaka utlänningsarna i fråga. Säkerhetspolisen kommer även att kunna använda hemlig dataavläsning för kontrollen (prop. 2019/20:64). Utredningen föreslår vidare att anmälningsskyl-

dighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område. Alla dessa förändringar ökar Säkerhetspolisens möjligheter att kartlägga utlänningarnas kontakter och ha bättre kontroll över var utlänningarna befinner sig.

Under alla omständigheter kommer Säkerhetspolisen alltså att få betydligt bättre möjligheter att kontrollera de utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Dessa förändringar minskar enligt utredningens uppfattning behovet av att införa elektronisk övervakning.

Uppgifter om var utlänningen befinner sig kan Säkerhetspolisen redan i dag få tillgång till genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avseende lokaliseringssuppgifter i realtid, om rätten ger tillstånd till det. Elektronisk övervakning skulle dock ge förutsättningar för en mer heltäckande och kontinuerlig övervakning. Utlänningen kan nämligen undgå lokalisering genom att inte ta med sig sin mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning t.ex. när han eller hon ska träffa vissa personer. Även om elektronisk övervakning kan vara av viss nytta är alltså motsvarande information till stor del möjlig att få fram på annat sätt.

Vad ska övervakas?

Den springande punkten blir vad den elektroniska övervakningen ska innebära. En möjlighet kan vara att utforma övervakningen på det sättet att utlänningen förbjuds att lämna sin bostad. Ett sådant förbud skulle enkelt kunna övervakas elektroniskt på samma sätt som Kriminalvården i dag kontrollerar att de dömda som har elektronisk övervakning inte lämnar bostaden under den tid på dygnet som de ska finnas där.

Elektronisk övervakning vid straffverkställighet utgår från att den övervakade får lämna bostaden för att ägna sig åt sin dagliga sysselsättning. De flesta som i dag har elektronisk övervakning har någon form av daglig sysselsättning, vanligen arbete eller studier. Om den dömda inte har det, åläggs han eller hon normalt skyldighet att delta i någon annan form av sysselsättning. Det kan t.ex. vara att delta i Kriminalvårdens programverksamhet. Under den tid som den övervakade utövar sin dagliga sysselsättning har han eller hon rätt att lämna bostaden och övervakas då inte elektroniskt. Det bör i sam-

manhanget beaktas att en utlänning som har utvisats för att han eller hon utgör ett allvarligt säkerhetshot som regel inte har något arbetstillstånd. En sådan utlänning saknar alltså rätt att arbeta och har normalt inte heller någon annan motsvarande sysselsättning. Om ett förbud att lämna bostaden konstrueras på liknande sätt som för dömda, riskerar åtgärden därmed att bli särskilt betungande för utvisade utlänningar.

Ett förbud att lämna bostaden skulle innebära en form av husarrest. I Europakonventionens mening kan det vara att jämställa med ett frihetsberövande, särskilt om det inte är tidsbegränsat och varar en längre tid. En sådan lösning skulle för det första ställa helt andra krav på lagstiftningen än de nuvarande formerna av elektronisk övervakning. Utlänningen skulle bl.a. behöva tillförsäkras samma rättigheter som andra frihetsberövade. För det andra skulle den lösningen knappast vara godtagbar med tanke på att det inte skulle finnas någon annan naturlig slutpunkt för åtgärden än att utvisningen verkställs eller utlänningen avlider. Om utlänningen är medborgare i en stat som tillämpar dödsstraff eller som kan komma att utsätta utlänningen för sådan kränkande eller förnedrande behandling som är förbjuden i grundlag eller Europakonventionen kanske utvisningsbeslutet aldrig kommer att kunna verkställas. Det skulle inte vara acceptabelt att förbjuda ens de utlänningar som har utvisats därför att de utgör ett allvarligt säkerhetshot att för en lång och obestämd tid lämna bostaden.

Ett alternativ till förbud att lämna bostaden kan vara att förbjuda utlänningen att lämna sin vistelseort. Förbud att lämna vistelseorten innebär en inskränkning i rätten att röra sig fritt. Även förbud att lämna vistelseorten kan, om det område där utlänningen får röra sig fritt är alltför begränsat, komma att betraktas som lika betungande som ett frihetsberövande om förbudet varar under längre tid. Ett huvudskäl till att de tidigare bestämmelserna om s.k. kommunarrest togs bort var att de riskerade att stå i strid med Europakonventionen (jfr övervägandena i NJA 1989 s. 131 och NJA 1990 s. 636). Utredningens förslag om att uppsikt och anmälningsskyldighet ska kunna förenas med förbud att lämna vistelseorten skiljer sig från kommunarresten bl.a. på det sättet att besluten regelbundet ska omprövas och att de under vissa förutsättningar ska upphävas.

Förbud mot att vistas på en bestämd plats är också en inskränkning i rörelsefriheten, men sådana inskränkningar innebär normalt

inte ett lika stort intrång (jfr dock Lagrådet i prop. 2002/03:70 s. 99). Förbud av det slaget skulle därför vara möjliga att ålägga utlänningen. Det bör dock framhållas att förbuden i fråga inte bör inkräkta på utlänningens rätt att t.ex. delta i föreningslivet eller utöva sin religion. Frågan är emellertid hur effektiva sådana förbud skulle vara för att minska eller undanröja allvarliga säkerhetshot. De är också lätta att kringgå, t.ex. genom att utlänningen träffar personer som kan ha samma politiska eller religiösa uppfattningar på någon annan plats.

Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att enbart kontinuerligt övervaka var utlänningen befinner sig. Det skulle kräva en helt annan teknisk lösning än de som används i dag. Det är osäkert om det finns någon färdig teknisk lösning som kan uppfylla de säkerhetskrav och övriga krav som måste ställas på ett system som ska övervaka människor. Att det går att övervaka exempelvis vilda djur med sådan teknik är en helt annan sak, eftersom det då inte finns några integritetsintressen som måste beaktas. Förutom att det troligen inte finns någon färdig teknisk lösning för effektiv kontinuerlig övervakning kan det riktas andra invändningar mot det. Det skulle vara en mycket mer ingående teknisk övervakning än vad det finns exempel på i svensk rätt i dag. Inte ens den som är intagen i fängelse eller för sluten psykiatrisk vård utsätts för en lika ingående övervakning. Det ska också vägas in att utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot i många fall inte är dömda för brott eller föremål för brottsmisstanke. Till det kommer att elektronisk övervakning lämnar dokumentation som i detalj avslöjar var den övervakade har befunnit sig och hur han eller hon har rört sig mellan olika platser. Dokumentationen kan avslöja detaljer i den övervakades livsföring som kan upplevas som oönskade, onödiga eller rent av skadliga, t.ex. uppgifter om sjukdom eller om sexuell läggning. En så fullständig övervakning är enligt utredningens uppfattning inte rimlig ens för de utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot.

Under alla omständigheter skulle elektronisk övervakning kräva en reglering där utlänningen åläggs särskilda skyldigheter som går att övervaka elektroniskt. När det gäller dömda som verkställer påföljd eller personer som har ålagts kontaktförbud följer sådana skyldigheter redan av lag. Det är svårt att se något naturligt sätt att skapa motsvarande skyldigheter för utvisade utlänningar. Det måste också vara skyldigheter som kan appliceras på alla utlänningar som utvisas av säkerhetsskäl, oavsett grunden för utvisningen och deras person-

liga förhållanden. Vidare måste det vara fråga om skyldigheter som inte är så ingripande att de i sig riskerar att komma i konflikt med grundlagsregleringen och Europakonventionen. Svårigheten att hitta något naturligt fokus för övervakningen utgör ett starkt skäl mot att införa elektronisk övervakning.

Vad kan göras om utlänningen inte följer förbud och föreskrifter?

Underlåtenhet att rätta sig efter de villkor som gäller för elektronisk övervakning leder med dagens reglering till negativa konsekvenser för den övervakade. För den som verkställer en påföljd leder misskötsel kopplad till den elektroniska övervakningen normalt till att övervakningen upphör och att den dömda i stället får verkställa påföljden i fängelse eller som slutna ungdomsvård. För den som har kontaktförbud blir konsekvensen av att hindra övervakningen eller att gå in i det förbjudna området normalt åtal och straff. Det skulle inte finnas någon motsvarande möjlighet för den verkställande myndigheten att reagera om en utlänning som har elektronisk övervakning missköter sig, t.ex. lämnar det tillåtna vistelseområdet, såvida inte det kriminaliseras. Kriminalisering är ett trubbigt verktyg, eftersom det inte får någon omedelbar effekt. För dömda gör sig däremot konsekvensen av misskötsamhet gällande omedelbart, genom att de förs till anstalt.

Då elektronisk övervakning enbart skulle vara en kontrollmetod skulle utlänningen inte riskera särskilt mycket om han eller hon struntar i föreskrifter och förbud som knyts till den elektroniska övervakningen. Eftersom utlänningen redan är utvisad kan någon annan reaktion på misskötseln än åtal och straff inte komma i fråga. Straffskalan bestäms alltid med utgångspunkt i brottets allvar. Den måste också vägas av mot straffskalan för andra brott. Det innebär i detta fall att straffskalan inte skulle bli särskilt hög. Den som är beredd att betala ett bötesbelopp eller att avtjäna ett kortare fängelsestraff skulle då systematiskt kunna sätta sig över föreskrifter som är kriminaliserade. Upprepade överträdelse ger sällan något direkt utslag på straffets längd.

En del av den kritik som riktades mot systemet med kommunarrest var att vissa utlänningar struntade i att de hade kommunarrest, trots att det var straffbelagt. Utredningarna om sådana brott priori-

terades inte, eftersom straffskalan var förhållandevis låg. Det är en uppenbar risk att detsamma skulle hända om elektronisk övervakning införs och hindrandet av sådan övervakning kriminaliseras.

Elektronisk övervakning förhindrar inte brott

Det är viktigt att framhålla att elektronisk övervakning enbart kan ge kunskap om var den övervakade fysiskt befinner sig. Det är därför metoden med elektronisk övervakning är effektiv vid verkställighet av påföljder, där syftet med övervakningen enbart är att kontrollera att den övervakade inte lämnar bostaden under den tid som han eller hon ska befinna sig där. Metoden är likaså verkningsfull om det går att avgränsa ett litet område där den övervakade är förbjuden att vistas. Därför kan elektronisk övervakning fungera effektivt vid kontaktförbud.

Elektronisk övervakning kan däremot som regel inte avslöja varför den övervakade befinner sig på just den platsen eller vilka avsikter den övervakade har med det. Om den övervakade har kontaktförbud och påträffas inom det förbjudna området kan det som regel förutsättas att han eller hon har haft avsikt att trots förbudet kontakta den skyddade personen. Någon motsvarande slutsats kan inte dras om en utlänning som har utvisats skulle övervakas elektroniskt. Sådan övervakning skulle möjligen i enstaka fall kunna avslöja brott, t.ex. att utlänningen arbetar utan arbetstillstånd och inte redovisar sina inkomster till Skatteverket. Det är dock svårt att se att elektronisk övervakning skulle kunna avslöja sådana brott som utvisningen syftar till att förebygga. Elektronisk övervakning kan därför – lika lite som anmälningsskyldighet – hindra en utlänning från att planera ett terroristattentat eller annan allvarlig brottslighet. Det är betydligt mer sannolikt att användning av hemliga tvångsmedel kan leda till att brottsplaner och begångna brott av det slaget avslöjas.

Det är inte heller troligt att elektronisk övervakning skulle kunna hindra utlänningen från att utföra exempelvis ett terroristattentat. För att ta ett närliggande exempel skulle elektronisk övervakning av Rakhmat Akilov ha kunnat avslöja att han vid tillfället befann sig i centrala Stockholm men inte hans vilja att utföra ett terroristattentat. Sådan övervakning skulle inte heller ha avslöjat den möjlighet att genomföra terroristattentatet på Drottninggatan i Stockholm som

skapades genom att han stal ett fordon. Den typen av gärningar kan varken förebyggas eller förhindras genom elektronisk övervakning. Det finns flera utländska exempel på att övervakning med fotboja inte har hindrat personer från att begå terroristattentat. Det senaste exemplet är det som inträffade på London Bridge i slutet av november 2019, då två personer dödades och ett flertal skadades av en man som var villkorligt frigiven från ett straff för terroristbrott och därför bar fotboja.

Elektronisk övervakning kommer nämligen inte att hindra utlänningen från att förbereda och iscensätta brott, t.ex. genom att skaffa nödvändig utrustning för terroristattentat. Motsvarande gäller andra gärningar som allvarligt kan skada Sveriges säkerhet. En utlänning kan inte genom elektronisk övervakning hindras att röra sig fritt i samhället, att träffa andra som eventuellt har attentatsplaner eller att själv sätta sådana i verket. Även om utlänningen skulle förbjudas att lämna sin bostad och det förbudet skulle övervakas elektroniskt hindrar det inte utlänningen från att ha omfattande kontakter med andra, t.ex. via telefon eller dator. Det skulle inte heller hindra andra som kan ha planer på terrorismrelaterade brott från att besöka utlänningen. De kan då tillsammans planera brott.

Intresset av samhällsskydd kan alltså i detta fall inte tillgodoses genom elektronisk övervakning. Sådan övervakning kan däremot skapa en falsk trygghet. Statsmakterna skulle sannolikt förlita sig på att Säkerhetspolisen alltid har full kontroll över de utlänningar som utgör en allvarlig säkerhetsrisk. Allmänheten skulle utgå från att polisen alltid skulle kunna ingripa i tid för att förhindra allvarliga brott, men möjligheterna att i verkligheten göra det skulle vara ytterst små. Om utlänningen är bosatt på en plats där det är långt till närmaste polisstation kan det ta lång tid innan ett larm kan kontrolleras. Även om kontrollen över utlänningarna skulle förbättras genom elektronisk övervakning, skulle det krävas omfattande personella resurser och övervakning på plats för att säkerställa att utlänningen inte kan begå allvarliga brott. Det är en illusion att kontrollen av den som övervakas elektroniskt är så fullständig att exempelvis terroristattentat skulle kunna förhindras.

Elektronisk övervakning innebär betydande integritetsintrång

Som utredningen kommer att utveckla närmare i avsnitt 16.6.3 hindrar varken regeringsformen eller Europakonventionen att det införs elektronisk övervakning av den nu aktuella kategorin av utlänningar. Att grundlagsskyddet och skyddet enligt Europakonventionen får inskränkas behöver emellertid inte innebära att det är vare sig rimligt eller lämpligt.

När det i andra sammanhang har övervägts om det ska införas ett system med elektronisk övervakning har det lyfts fram att sådan övervakning leder till betydande integritetsintrång. Om någon kontinuerligt övervakas elektroniskt kartläggs den övervakades levnadsmönster, kontakter och allmänna förehavanden i detalj. Trots att kartläggningen inte skulle göras i hemlighet är en påtvingad övervakning – som det skulle vara i det här fallet – mycket integritetskränkande. Ibland hävdas det att en kartläggning av var en person har befunnit sig inte är särskilt kränkande, eftersom de flesta godtar en liknande spårning med hjälp av de mobiltelefoner som de använder. Det är emellertid en avsevärd skillnad mellan att frivilligt använda en viss teknisk funktion och att bli påtvingad att bära en fotboja som kontinuerligt sänder uppgift om var den övervakade befinner sig till den övervakande myndigheten.

Att bära fotboja avslöjar för andra att den övervakade av något skäl är elektroniskt övervakad av en myndighet. Om den övervakade vill undvika att utomstående får kännedom om det begränsas hans eller hennes liv avsevärt. Det är t.ex. inte möjligt att bada offentligt. Även att träna på gym eller att delta i andra idrottsaktiviteter kan bli omöjligt. Klädseln kan också behöva anpassas för att fotbojan inte ska synas.

Det intrång som elektronisk övervakning innebär ska vägas mot behovet och nyttan av övervakningen. Som framgått är behovet begränsat, eftersom motsvarande uppgifter till stor del kan inhämtas på annat sätt. Vidare är nyttan inte så stor som den i förstone kan verka, eftersom den information som övervakningen kan ge är av begränsat praktiskt värde. Varken nyttan eller behovet väger enligt utredningens mening upp intrånget.

Finns det praktiska hinder mot att införa elektronisk övervakning?

Det är ett begränsat antal utlänningar som kommer att utvisas enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller som har utvisats enligt motsvarande äldre bestämmelser. Alla utvisade utlänningar kommer sannolikt inte heller att övervakas elektroniskt. Därmed uppstår samma problem och svagheter som Polismyndigheten upplevt när det gäller övervakning av kontaktförbud. Det kommer sannolikt att bli svårt att upphandla ett färdigt it-system. Bristande konkurrens vid upphandlingen riskerar att leda till höga priser. Man får därför räkna med att kostnaden för varje övervakad individ blir betydligt högre än för t.ex. Kriminalvården. Eftersom övervakningen kommer att ha en annan karaktär än Polismyndighetens övervakning av kontaktförbud kommer inte heller den myndighetens kostnader att vara jämförbara.

Erfarenheterna från elektronisk övervakning av kontaktförbud visar att det kommer att vara både tidsödande och kostnadskrävande att skaffa ett fungerande övervakningssystem. Det förutsätter troligen en ganska lång utvecklingstid, särskilt som det är osäkert om det går att upphandla ett färdigt it-system. Även om så skulle vara fallet skulle den elektroniska övervakningen sannolikt inte kunna vara i drift förrän tidigast om två till tre år.

Antalet ärenden där elektronisk övervakning kan komma att aktualiseras kommer som nyss nämnts sannolikt att vara ganska få. Oavsett vilken myndighet som skulle få uppgiften att sköta den elektroniska övervakningen kan det därmed bli svårt att hålla kompetensen uppe. Att ha personal tillgänglig som kan sätta på och ta av fotbojor, kontrollera larm och sköta it-systemet på helger och under semestrar riskerar därmed att bli extra kostnadskrävande.

Aspekter på tekniken

Om elektronisk övervakning skulle införas framstår det som klart att det kommer att bli en lösning med fotboja. På det området finns det goda erfarenheter och beprövad teknik. Dagens tekniska lösningar innebär i de flesta fall att det installeras en fast utrustning i den övervakades hem. Det beror på att det som ska kontrolleras framför allt är att den övervakade inte lämnar hemmet i strid med de föreskrifter som gäller för att få använda fotboja. För att elektronisk

övervakning av utvisade utlänningar ska bli effektiv krävs det åtminstone delvis en annan teknisk lösning, eftersom utlänningen inte rimligen kan förbjudas att lämna hemmet.

Det är troligt att den tekniska övervakningen skulle bygga på ett GPS-baserat system, eftersom den tekniken används vid annan motsvarande övervakning. En svaghet med GPS-lokalisering är att den inte är exakt. Det minskar i någon mån nyttan av den. Det går därför som regel inte att dra några säkra slutsatser om vem utlänningen träffar eller var utlänningen eventuellt planerar att begå brott enbart utifrån geografisk positionering. GPS-lokaliseringen är också beroende av att systemet inte störs ut av annan mobilanvändning och att det finns tillräcklig mobiltäckning på platsen där den övervakade befinner sig.

Med tanke på att de utlänningar som skulle övervakas sannolikt inte är motiverade att ha fotboja, kan det också förutsättas att det, på samma sätt som vid elektronisk övervakning av kontaktförbud, kommer att bli många larm för att utrustningen inte fungerar. Det kan också antas att vissa övervakade kan komma att sabotera utrustningen. Det torde räcka att den övervakade tar bort någon komponent från utrustningen för att den inte ska fungera. Det är resurskrävande att följa upp larm och göra andra nödvändiga kontroller.

Utredningens slutsatser

Enligt utredningens mening finns det alltså starka skäl som talar mot att införa elektronisk övervakning av utvisade utlänningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot men som ändå är kvar i Sverige. Skälen är av såväl juridisk som teknisk och praktisk natur.

Från samhällets sida finns det ett starkt intresse av att förbättra skyddet mot framför allt terroristattentat. Det finns emellertid en övertro på att elektronisk övervakning i sig skulle ge polisen möjlighet att avslöja och förhindra brott. Dagens teknik är inte så avancerad att den kan göra det. Nyttan med elektronisk övervakning blir begränsad, eftersom övervakningen bara ger information om var utlänningen befinner sig, men inte vad han eller hon gör eller planerar att göra.

Redan i dag kan Säkerhetspolisen få tillgång till lokaliseringssuppgifter i realtid genom hemlig övervakning av elektronisk kommuni-

kation. Lokaliseringsuppgifter får endast inhämtas i realtid genom ett hemligt tvångsmedel för en månad i taget. Att ersätta den sortens lokalisering med ständig elektronisk övervakning oavsett var utlänningen befinner sig är ett mycket långt steg. För den som har fotboja är det i praktiken omöjligt att undgå att uppgifter om var han eller hon befinner sig registreras utan att förstöra utrustningen, vilket resulterar i ett larm.

Om Säkerhetspolisen får utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel – vilket utredningen har föreslagit i kapitel 10 – kommer det att ge myndigheten effektivare verktyg för att förebygga och förhindra brott än vad elektronisk övervakning kan ge. Det minskar samtidigt behovet av att införa sådan övervakning, vilket också bör vägas in. Kontrollen av utlänningar som utvisats på grund av säkerhetshot, men där utvisningsbeslutet inte kan verkställas, förbättras också genom utredningens förslag om att anmälningsskyldighet ska kunna förenas med ett förbud för utlänningen att lämna det område som han eller hon normalt vistas i.

Att genom användning av fotboja samla in uppgifter löpande och i realtid om var en person befinner sig innebär ett betydande integritetsintrång. Det ger den övervakande myndigheten möjlighet att få en fullständig överblick över hur den övervakade rör sig. Det ger också en allmän bild av utlänningens förehavanden och viss möjlighet att ta reda på vilka personer som han eller hon har kontakt med. Utredningen anser att det inte skulle vara godtagbart med en så ingående övervakning ens av utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. De är som regel inte dömda för brott och det som anförs mot dem är vanligen inte ens tillräckligt för att inleda förundersökning. Integritetsintrånget är avsevärt och den begränsade nyttan väger inte alls upp det.

Elektronisk övervakning kan också förväntas bli kostnadskrävande. Det vore i och för sig acceptabelt om det kan påvisas att metoden ger avsevärd nytta, men så är inte fallet. Det finns vidare en uppenbar risk att elektronisk övervakning inte kan komma till stånd förrän om några år, beroende på att det är många tekniska och praktiska frågor som först måste lösas.

Utredningens slutsats är alltså att fördelarna med elektronisk övervakning inte överväger nackdelarna. Med dagens teknik skulle elektronisk övervakning innebära ett alltför stort intrång i den personliga integriteten samtidigt som vinsterna är begränsade. Det bör

därför inte införs ett system med elektronisk övervakning av utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot men vilkas utvisningsbeslut inte kan verkställas.

16.6 Utformningen av en eventuell reglering avseende elektronisk övervakning

16.6.1 En skiss

Utredningen uppfattar direktiven på det sättet att ett förslag till hur elektronisk övervakning skulle kunna regleras bör läggas fram, även om utredningen kommer till slutsatsen att elektronisk övervakning inte bör införas. I de två följande avsnitten skisserar utredningen därför hur en sådan reglering skulle kunna utformas. I detta avsnitt utvecklar utredningen på vilket sätt regleringen skulle kunna motiveras och utformas och i avsnitt 16.7 finns en skiss till lagtext och författningskommentar.

16.6.2 Syftet med att införa elektronisk övervakning

När frågan väcks om utvisning av en utlänning av kvalificerade säkerhetsskäl tas utlänningen ofta i förvar (se avsnitt 8.4.1 om sannolikhetsförvar). Om utlänningen utvisas kan han eller hon fortsatt hållas i förvar i avvaktan på verkställighet. Eftersom det inte sällan finns verkställighetshinder beträffande utlänningarna i fråga uppstår den situationen att utlänningen måste frigges, trots att han eller hon utgör en lika stor säkerhetsrisk som tidigare. Visserligen kan beslutande myndighet då förordna om att utlänningen både ska ha anmälningskyldighet och att andra tvångsmedel får användas mot honom eller henne. Möjligheten att hålla kontroll över utlänningen minskar emellertid drastiskt när han eller hon inte längre är frihetsberövad. Det är framför allt det glappet som elektronisk övervakning skulle kunna fylla.

Även om elektronisk övervakning inte är avsedd att ersätta förvar, kan det skapa en bättre övergång mellan förvar och ett liv i frihet där möjligheterna att övervaka utlänningen inte är lika stora. Att under en begränsad tid kunna följa utlänningens förehavanden genom elektronisk övervakning skulle ge Säkerhetspolisen en mer

komplett bild av utlänningen och hans eller hennes fysiska kontakter med andra.

Elektronisk övervakning bör däremot inte användas för att skärpa kontrollen av en utlänning som missköter sin anmälningsskyldighet. För det finns det redan en annan sanktion i den nuvarande lagen, eftersom åtal kan väckas mot utlänningen. Utredningen har i avsnitt 14.1 föreslagit att den regleringen förs över till lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Om den elektroniska övervakningen ska bli tillräckligt effektiv förutsätter det att någon person ständigt övervakar var varje utvisad utlänning befinner sig. Det krävs för att kunna ingripa mot honom eller henne om det uppstår en situation där det finns anledning till det. Det kan möjliggöras genom att den myndighet som verkställer den elektroniska övervakningen använder ett centraliserat övervakningssystem, på samma sätt som Kriminalvården. Vid larm om att övervakningsutrustningen inte fungerar eller att utlänningen inte följer det som gäller behövs det dock polispersonal på plats som kan undersöka larmet och vidta nödvändiga åtgärder. Det behövs också om utlänningen åläggs särskilda föreskrifter eller förbud och efterlevnaden av dem övervakas elektroniskt.

16.6.3 Grundlagsregleringen och Europakonventionen

Hindrar grundlagsregler att elektronisk övervakning införs?

Elektronisk övervakning är ett kännbart ingrepp i den enskildes integritet. Den personliga friheten skyddas av bestämmelser i 2 kap. regeringsformen. Enligt 2 kap. 8 § är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden och i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Var och en är också enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rätten till skydd för dessa friheter är emellertid inte absolut. Den kan enligt 2 kap. 20 § regeringsformen inskränkas genom lag, men bara om det görs för att tillgodose ändamål som anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som

föranlett den. När det gäller utlänningar är enligt 2 kap. 25 § regeringsformen utrymmet för inskränkningar i de i kapitlet upptagna fri- och rättigheterna större än för svenska medborgare.

Att övervaka individer som utgör ett allvarligt säkerhetshot och att genom övervakningen försöka förhindra brott som kan drabba samhället hårt är ett mycket viktigt ändamål. Övervakningen skulle dessutom bara träffa en begränsad grupp av utlänningar, som alla har utvisats eftersom de har bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot. Det råder därför inte någon tvekan om att det skulle vara tillåtet enligt 2 kap. regeringsformen att införa ett system med elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats på grund av säkerhetsrisken. Om övervakningen innebär ett sådant intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket eller 2 kap. 8 § regeringsformen får dock begränsningen inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med åtgärden. Även om ändamålet ytterst är att skydda allmänheten och samhället mot bl.a. terroristattentat är alltså inte vilka begränsningar som helst godtagbara.

Hindrar Europakonventionen att elektronisk övervakning införs?

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Den rättigheten får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål, bl.a. statens säkerhet, förebyggande av oordning och brott och skyddet av andras fri- och rättigheter. Staterna har både en negativ förpliktelse att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i den rättigheten och en positiv skyldighet att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjelivet. Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen har den som lagligen befinner sig på en stats område rätt att där röra sig fritt och välja bostättningsort. Inskränkningar i rörelsefriheten får göras endast om det är föreskrivet i lag och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, att förhindra brott eller att skydda annans fri- och rättigheter. Dessa krav innebär bl.a. att

inskränkningar i rörelsefriheten måste vara proportionerliga i förhållande till de ändamål för vilka de görs.

Av samma skäl som angetts när det gäller 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen är inskränkningarna i skyddet enligt Europakonventionen nödvändiga. Utredningen bedömer därför att det även skulle vara förenligt med konventionen att införa elektronisk övervakning. Det gäller dock bara så länge inskränkningarna görs för att förebygga och förhindra brott eller med hänsyn till statens säkerhet, vilket är fallet här. Mot bakgrund av att utlänningen är utvisad skulle det inte heller strida mot artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet att ha en reglering som innebär att hans eller hennes rörelsefrihet begränsas, så länge begränsningarna ligger inom de tillåtna ändamålen och är proportionerliga.

16.6.4 Försöksverksamhet genom en tidsbegränsad lag

Övervakning bör prövas inom ramen för en försöksverksamhet

När Kriminalvården fick rätt att använda elektronisk övervakning föregicks det av en flerårig försöksverksamhet. Genom särskild lagstiftning gavs Kriminalvården möjlighet att pröva elektronisk övervakning. Även när elektronisk övervakning av kontaktförbud infördes hade en förstudie gjorts, för att kartlägga hur övervakningen skulle kunna bedrivas. Det är många frågor som behöver lösas om elektronisk övervakning ska införas för att effektivisera kontrollen av utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Elektronisk övervakning bör därför prövas inom ramen för en försöksverksamhet. Med en sådan lösning kan man få erfarenheter som gör att regleringen, om den permanentas, blir bättre anpassad efter de verkliga förhållandena. En försöksverksamhet ger också regering och riksdag möjlighet att efter några år på nytt ta ställning till hur integritetsintressena bör vägas mot nyttan av ett system med elektronisk övervakning för utlänningar som utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot.

Det krävs lagform för att inskränka fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. regeringsformen. Det krävs en ganska omfattande regelverk om elektronisk övervakning skulle införas. Bestämmelser om försöksverksamhet med elektronisk övervakning skulle i och för sig kunna tas in i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa ut-

länningar. Det skulle dock enligt utredningens mening vara en bättre lösning att ta in dem i en särskild lag, som enbart reglerar försöksverksamheten.

En tidsbegränsad lag som reglerar försöksverksamheten

Den lämpligaste lösningen vore att införa en särskild, tidsbegränsad, lag om försöksverksamhet med elektronisk övervakning. Det skulle ge försöksverksamheten tydliga ramar. En tidsbegränsad lag skulle ge statsmakterna incitament att på nytt överväga hur regleringen är utformad. Det skulle även skapa en naturlig utgångspunkt för den eller de myndigheter som ska hantera försöksverksamheten att dokumentera erfarenheterna från den. Det skulle ge nödvändig information om försöksverksamheten har lett till det önskade resultatet eller om regleringen bör förändras i något avseende.

Eftersom det kan ta tid innan elektronisk övervakning kommer att finnas på plats bör tiden för försöksverksamheten inte vara alltför kort. Tre år kan vara en alltför kort tid i detta sammanhang. Utredningen förordar därför att den tidsbegränsade lagen skulle gälla i fem år och att erfarenheterna av den därefter utvärderas.

16.6.5 Förutsättningarna för elektronisk övervakning

När är övervakningsbehovet störst?

Möjligheten att använda elektronisk övervakning som kontrollmetod bör knytas till situationer där risken för att utlänningen faktiskt medverkar till eller begår brott bedöms vara som störst. En sådan situation är när utlänningen frigges från förvar eller från annat frihetsberövande. Frihetsberövandet kan ha hindrat utlänningens planer på brott och gjort honom eller henne mer motiverad att gå vidare med planerna. Inte sällan kan den som har varit berövad friheten en tid ha byggt upp agg mot samhället. Under tiden som utlänningen har varit berövad friheten kan också hans eller hennes kontaktnät delvis ha gått förlorat. Det är därför särskilt viktigt att Säkerhetspolisen har möjlighet att kartlägga utlänningens levnadsmönster och kontakter när utlänningen frigges.

En annan situation där det skulle kunna finnas en förhöjd risk är beträffande någon som har avvisats eller utvisats enligt 8 kap. eller utvisats enligt 8 a kap. utlänningslagen och som friges från förvar enligt den lagen. Om det då finns sådana omständigheter som hade kunnat leda till utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, om utlänningen inte redan hade haft ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, skulle elektronisk övervakning kunna övervägas. Det bör emellertid inte gälla utlänningar som har avvisats eller utvisats med stöd av 8 kap. utlänningslagen. I de fallen grundas utvisningsbeslutet som regel på att utlänningen uppehåller sig i Sverige men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Sådana utlänningar utgör normalt inte en så stor säkerhetsrisk att de bör omfattas av försöksverksamheten.

Däremot finns det skäl att införa en möjlighet att besluta om elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats enligt 8 a kap. utlänningslagen på grund av brott. Det kan ju vara fråga om brott som skulle kunna ligga till grund för utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller något annat brott som tydligt pekar på att utlänningen är en säkerhetsrisk, t.ex. grovt vapenbrott. Även i de fallen bör elektronisk övervakning kunna beslutas i anslutning till att utlänningen friges från förvar. Då rör det sig dock om förvar enligt utlänningslagen.

Det kan givetvis inträffa omständigheter som gör att risken för brott från utlänningens sida ökar även i andra fall än när han eller hon friges från förvar. Det kan bero på såväl sådant som rör utlänningen själv (t.ex. att utlänningen fått besked om konkreta verkställighetsplaner) som händelser i omvärlden (exempelvis någon politisk händelse i utlänningens hemland). Det är emellertid betydligt svårare att förutse när det kan inträffa och det kan också växla från individ till individ. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att det framför allt är när utlänningen återfår friheten som det kan finnas skäl att under en tid använda elektronisk övervakning. Möjligheten att använda elektronisk övervakning bör därför knytas till att utlänningen friges från förvar.

Vilka övriga förutsättningar bör gälla?

Eftersom syftet med övervakningen ska vara att hålla särskilt noggrann kontroll över utlänningen bör elektronisk övervakning endast få beslutas när det finns särskild risk att utlänningen kan komma att begå terrorismrelaterade gärningar eller att han eller hon på annat sätt utgör ett allvarligt säkerhetshot. Det bör vara en grundläggande förutsättning för att få använda elektronisk övervakning. I och för sig är det i de flesta fall just en sådan risk som legat till grund för utvisningsbeslutet, men det bör krävas en ny bedömning av den risken för att få använda elektronisk övervakning. På så sätt kan det undvikas att elektronisk övervakning beslutas slentrianmässigt.

Utredningen har i avsnitt 10.5.5 diskuterat riskbedömning när anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel aktualiseras. Det som har sagts där har relevans även när det gäller elektronisk övervakning. En lämplig avvägning kan vara att föreskriva att – för att elektronisk övervakning ska få användas – det ska finnas *särskild risk* att utlänningen antingen begår en terrorismrelaterad gärning eller av annat skäl utgör ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som kan utgöra grund för utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Med särskild risk avses en högre risk än den som krävs för utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det bör finnas någon konkret omständighet som talar för att det finns en sådan risk. Det kan vara fråga om t.ex. iakttagelser som personalen har gjort om utlänningens intresse för extrema åsikter inom politik eller religion under den tid som han eller hon har hållits i förvar. Det kan också röra sig om utlänningens egna uttalanden om framtida avsikter eller hans eller hennes kontakter med personer som är kända för att ha extrema åsikter. Även andra omständigheter kan läggas till grund för bedömningen av risken.

Beslut om elektronisk övervakning bör gälla omedelbart

På samma sätt som när det gäller anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel bör ett beslut om elektronisk övervakning gälla omedelbart. Det förhållandet att beslutet har överklagats ska alltså inte hindra att övervakningen påbörjas. Eftersom det krävs att utlänningen är närvarande för att fotbojan ska kunna sättas på utgör kravet på

delgivning (se avsnitt 16.6.11) inga problem; delgivningen bör genomföras senast vid den tidpunkten.

Hur länge ska elektronisk övervakning kunna pågå?

Ett beslut om elektronisk övervakning bör vara tidsbegränsat, eftersom övervakningen kan innebära en mycket integritetskränkande kontroll. Det är också fråga om en helt ny typ av åtgärd. Sådan övervakning bör därför som utgångspunkt få pågå i högst sex månader. Med tanke på den utredning och de tekniska åtgärder som krävs för att påbörja elektronisk övervakning är det normalt inte meningsfullt med en kortare övervakningstid. Det bör vara möjligt att förlänga övervakningen något genom nya beslut. Sådana beslut bör gälla högst tre månader i taget. Den längsta sammanlagda tiden för övervakning bör under försöksverksamheten begränsas till ett år.

16.6.6 Hur bör den elektroniska övervakningen utformas?

Vad ska övervakningen innebära?

Av de skäl som angetts i avsnitt 16.5 bör den elektroniska övervakningen inte knytas till ett förbud för utlänningen att lämna bostaden. En sådan reglering – i praktiken en form av husarrest – är inte rimlig, eftersom den skulle kunna innebära ett faktiskt frihetsberövande. Övervakningen kan inte heller knytas till att utlänningen ska arbeta eller ha annan daglig sysselsättning. Den kan således inte knytas till att utlänningens dagliga tillvaro kan schemaläggas och kontrolleras. Eftersom övervakningen inte kan knytas till att utlänningen ska befinna sig på en viss plats får det i stället bli en kontinuerlig övervakning av var utlänningen befinner sig. Hur uppgifterna om det ska nyttiggöras i Säkerhetspolisens verksamhet får försöksverksamheten utvisa.

Under övervakningen kan det komma fram uppgifter som tyder på att utlänningen planerar brott eller har kontakter med andra personer som kan göra det. Den verkställande myndigheten bör därför, i syfte att förhindra brott, få föreskriva vissa begränsningar i utlänningens rörelsefrihet. För det bör krävas att det finns särskild risk att utlänningen begår eller medverkar i en gärning som kan föranleda

utvisning enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller på annat sätt kan utgöra ett sådant hot som anges i 1 kap. 1 § 2 den lagen.

En tänkbar avgränsning kan vara att begränsa det område inom vilket utlänningen får vistas. Det bör alltså vara möjligt att föreskriva att utlänningen endast får vistas i en viss kommun (eller i flera kommuner) eller ett visst län. Det bör också vara möjligt att knyta ett förbud till det, dvs. att förbjuda utlänningen att lämna det anvisade området. Varje sådan föreskrift behöver anpassas till utlänningens personliga förhållanden.

Ett annat alternativ kan vara att förbjuda utlänningen att vistas på en viss ort eller plats. Ett sådant vistelseförbud kan t.ex. avse en plats där personer brukar träffas som kan ha en extrem uppfattning i frågor som rör förhållandet till svenska medborgare, svenska myndigheter eller Sveriges säkerhet.

Föreskrifter eller förbud av nu aktuellt slag är alltså inte avsedda att vara obligatoriska vid elektronisk övervakning. De är enbart tänkta att tillfälligt kunna bidra till en ytterligare skärpt kontroll, om det behövs för att förhindra brott. Beslut i sådana frågor bör därför meddelas av den verkställande myndigheten. Föreskrifterna och förbuden bör som regel gälla under kortare tid än den elektroniska övervakningen och de bör också kunna aktualiseras när som helst under övervakningen.

Utlänningens skyldigheter

För att elektronisk övervakning ska kunna fungera krävs det som nyss nämnts en anpassning till utlänningens personliga förhållanden. Inom Kriminalvården föregås varje beslut om elektronisk övervakning av en ingående utredning. Syftet med utredningen är att klarlägga både de praktiska förutsättningarna för sådan övervakning och den dömdes vilja att underkasta sig övervakningen. Här handlar det enbart om det förstnämnda. En närmare utredning bör föregå verkställigheten av elektronisk övervakning även beträffande utvisade utlänningar. Det är dock inte något som behöver regleras i lag.

Den grundläggande skyldigheten för utlänningen bör vara att låta verkställande myndighet sätta på fotbojan och placera annan nödvändig utrustning hos honom eller henne. Om utlänningen inte

medverkar frivilligt till att fotbojan kan sättas på får våld eller tvång användas enligt de generella regler som gäller i polisverksamhet.

En särskild fråga är hur man ska hantera det förhållandet att utlänningen delar bostad med andra. För att elektronisk övervakning ska kunna beslutas som ersättning för fängelse krävs det i dag samtycke av den som sammanbor med den som ska övervakas. Det bör dock ses mot bakgrund av att oanmälda besök i bostaden ingår som ett led i övervakningen. Något motsvarande krav ställs inte vid elektronisk övervakning av kontaktförbud eftersom den övervakade då inte har någon skyldighet att vara hemma i bostaden. På samma sätt kommer en utlänning som står under elektronisk övervakning inte att vara skyldig att vistas i hemmet. Därför bör det förhållandet att utlänningen inte har någon egen permanent bostad eller delar bostad med andra inte hindra elektronisk övervakning.

För att underlätta Säkerhetspolisens kontrollarbete bör utlänningen kunna åläggas vissa andra skyldigheter. Utlänningen bör t.ex. vara skyldig att underrätta Säkerhetspolisen om sina bostadsförhållanden och om eventuellt byte av bostad. Utlänningen bör även vara skyldig att fortlöpande hålla Säkerhetspolisen underrättad om eventuell sysselsättning och ändringar i den. Likaså bör utlänningen vara skyldig att underrätta Säkerhetspolisen om eventuella planer på resor inom landet som kan påverka den elektroniska övervakningen.

16.6.7 Vilken myndighet ska besluta?

Samma beslutsstruktur som i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

En viktig fråga är vilken myndighet som bör besluta om elektronisk övervakning. En möjlighet är att ha samma beslutsstruktur som i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. En annan möjlighet är att låta allmän domstol besluta i frågan, i linje med det som gäller för användning av tvångsmedel när det första beslutet om användning av tvångsmedel har löpt ut. En tredje möjlighet är att lägga uppgiften på den myndighet som ska ansvara för kontrollen.

Att låta samma myndighet som ska verkställa beslutet om elektronisk övervakning besluta om åtgärden skulle likna den beslutsstruktur som gäller för elektronisk övervakning vid verkställighet av påföljder. Det skulle emellertid vara främmande i detta fall, eftersom

kontrollåtgärder både enligt dagens reglering och enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kräver en ansökan från Säkerhetspolisen, varefter ansökan prövas av antingen en annan myndighet eller en domstol. Det är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Lösningen att låta Säkerhetspolisen besluta bör därför inte väljas. Det är inte heller naturligt att låta allmän domstol pröva frågan. Elektronisk övervakning är normalt inte en typ av åtgärd som allmän domstol beslutar om. Det förekommer dock i de fåtal fall där någon begär rättens prövning av ett åklagarbeslut om utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Om samma beslutsstruktur väljs som i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar kommer Migrationsverket att få en viktig roll. I dag har Migrationsverket ingen motsvarande uppgift och den kan därför verka främmande. Det kan således konstateras att ingen av lösningarna ter sig idealisk.

Mot bakgrund av att det ska vara en försöksverksamhet bör den nuvarande beslutsstrukturen i lagen om särskild utlänningskontroll – och som föreslås gälla enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar – väljas. Migrationsverket har erfarenhet av beslut om anmälningsskyldighet och om användning av andra tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll och får en motsvarande roll i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det framstår därför som den lämpligaste lösningen. Det innebär att Migrationsverket bör besluta om elektronisk övervakning. Verkets beslut bör kunna överklagas till regeringen.

Handläggningen

Elektronisk övervakning bör förutsätta en ansökan från Säkerhetspolisen, på samma sätt som anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel. Ansökan bör göras senast inom tre veckor från det att utlänningen frigavs från förvar (se avsnitt 16.6.5).

Frågor om elektronisk övervakning bör handläggas skyndsamt. Ett generellt krav på snabb handläggning föreslås gälla i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Behovet av skyndsamt handläggning är minst lika stort när det gäller beslut om elektronisk övervakning. En motsvarande regel om skyndsamt handläggning bör därför gälla för försöksverksamheten.

Migrationsverket bör vara skyldigt att genomföra muntlig handläggning innan beslut fattas i frågan om elektronisk övervakning. Det är fråga om en integritetskränkande åtgärd och det är därför viktigt att utlänningen kommer till tals innan övervakningen påbörjas. Muntlig handläggning underlättar också för utlänningen att förstå vilka skyldigheter han eller hon kommer att ha. Av de skälen bör muntlig handläggning vara obligatorisk. Utlänningen bör också ha tillgång till ett offentligt biträde. Det bör ställas samma krav på sådana biträden som vid tillämpning av den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Om utlänningen inte frivilligt inställer sig till den muntliga handläggningen bör han eller hon kunna hämtas genom polisens försorg.

När det gäller överklagande av Migrationsverkets beslut bör överklagandet, på samma sätt som föreslås när det gäller andra åtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, gå genom Migrationsöverdomstolen. Det är fråga om en helt ny typ av åtgärd. Den kan upplevas som betydligt mer ingripande än anmälningsskyldighet och användning av de andra tvångsmedel som anges i den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Migrationsöverdomstolen har en viktig roll att spela genom att handläggningen där i frågor som rör särskild kontroll av utlänningar berikar regeringens beslutsunderlag. Domstolen kan hålla muntlig förhandling. Det innebär att utlänningen har möjlighet att komma till tals och att även andra personer kan höras om det bedöms vara lämpligt. Domstolens yttrande innebär att regeringen kan få fler frågeställningar belysta. Mot den bakgrunden anser utredningen att Migrationsverket bör överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen bör yttra sig över om det finns rättsliga förutsättningar för elektronisk övervakning och sedan överlämna saken till regeringen för beslut. Migrationsöverdomstolens yttrande bör vara vägledande men inte bindande för regeringen.

En särskild fråga är om beslut i fråga om vistelseort, förbud mot att vistas på viss plats eller inom ett visst område eller om underrättelseskyldighet bör kunna överklagas av utlänningen. Det är fråga om administrativa beslut som kommer att gälla under förhållandevis kort tid. De är direkt avhängiga av att det finns beslut om elektronisk övervakning och beslut i sådana frågor får överklagas. Det finns därför enligt utredningens mening inget behov av att kunna överklaga

beslut om detaljer i övervakningen. Det är inte heller motiverat med någon annan typ av prövning.

Villkorade beslut om elektronisk övervakning

Som tidigare nämnts är det främst när utlänningen frigges från förvar som elektronisk övervakning kan vara motiverad. Det väcker frågan om hur en smidig övergång från frihetsberövandet till elektronisk övervakning ska anordnas. Det är angeläget att det inte uppstår några onödiga glapp. En möjlighet skulle kunna vara att den myndighet som upphäver förvarsbeslutet förordnar om elektronisk övervakning i samma beslut. Eftersom förvarsbeslut inte sällan hävs efter överklagande skulle en sådan ordning kunna komma i konflikt med principen om instansordning. Den skulle inte heller fungera om Säkerhetspolisen häver förvarsbeslutet. En annan möjlighet skulle kunna vara att införa interimistisk beslutanderätt. Med tanke på att det är en helt ny typ av åtgärd är inte heller det någon bra lösning. En bättre lösning är att den beslutande myndigheten meddelar det som brukar kallas villkorade beslut. Det är något som används t.ex. när det gäller häktning av någon som avtjänar fängelsestraff. Ett villkorat beslut om elektronisk övervakning kan utformas på det sättet att beslutet gäller först när utlänningen frigges från förvar. I många fall kan det förutses att frigivning kan bli aktuell, t.ex. om den beslutande myndigheten har uttryckt viss tvekan om det är motiverat med fortsatt förvar. Elektronisk övervakning kan således beslutas redan innan det står klart att utlänningen ska frigges. Det är heller inget som hindrar att Migrationsverket beslutar om frigivning från förvar och om elektronisk övervakning i samma beslut.

16.6.8 Ansvaret för övervakningen

Vilken myndighet bör få ansvaret för övervakningen?

När det gäller frågan vilken myndighet som bör ansvara för den elektroniska övervakningen finns det bara två tänkbara alternativ. Det ena är Säkerhetspolisen och det andra är Polismyndigheten. Varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har i dag något it-system som är anpassat för elektronisk övervakning av utlänningar. Det

måste alltså införskaffas oavsett vilken myndighet som skulle anförtros uppgiften.

För att lägga uppgiften på Polismyndigheten talar att den har erfarenhet av liknande övervakning i och med att myndigheten ansvarar för elektronisk övervakning av kontaktförbud. Därmed skulle det inte krävas samma initialkostnader och utbildning för att kunna få övervakningen att fungera. Dessutom är Polismyndigheten representerad på betydligt fler orter än Säkerhetspolisen, vilket underlättar när tekniken för fotbojan ska installeras. Vid ett larm kommer Polismyndigheten sannolikt att få agera oavsett vilken myndighet som har ansvaret för den elektroniska övervakningen, på samma sätt som den gör i dag när Kriminalvården efterlyser någon som har misskött sin elektroniska övervakning. Det blir alltså oundvikligt att Polismyndigheten involveras på något sätt.

För att lägga uppgiften på Säkerhetspolisen talar framför allt att övervakningen av utlänningar som har utvisats av säkerhetsskäl sedan länge är en uppgift för den myndigheten. Endast Säkerhetspolisen får enligt den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ansöka om att andra kontrollåtgärder ska få användas mot utlänningarna i fråga. Elektronisk övervakning skulle kunna leda till att möjligheten att förhindra terrorismrelaterade brott och andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet ökar. Det är ett uppdrag för Säkerhetspolisen. Det är också Säkerhetspolisen som normalt utreder eventuella brott av det slag som kan föranleda utvisning enligt den föreslagna lagen. Att lägga ansvaret på Säkerhetspolisen ligger också i linje med hur ansvaret för utlänningsärenden i övrigt fördelas mellan de båda myndigheterna.

Elektronisk övervakning kan vidare ge information som är av värde i Säkerhetspolisens övriga verksamhet, t.ex. om utlännings kontaktnät. Risken för att sådan information inte skulle föras vidare är större om ansvaret för den elektroniska övervakningen skulle läggas på Polismyndigheten. Den myndigheten har inte samma inblick i Säkerhetspolisens verksamhet som dess personal och kan därför ha svårare att avgöra hur adekvat viss information är.

Övervägande skäl talar alltså för att Säkerhetspolisen bör få uppgiften att ansvara för den elektroniska övervakningen. Säkerhetspolisen bör dock ha möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten i det praktiska arbetet t.ex. med att installera utrustningen.

Säkerhetspolisen bör få begära hjälp av Polismyndigheten

Det bör framgå av lagen om försöksverksamhet att Säkerhetspolisen har rätt att begära hjälp av Polismyndigheten vid verkställigheten av elektronisk övervakning. Sådan hjälp kan som nyss nämnts bestå i att installera övervakningsutrustningen, att kontrollera utrustningen efter larm eller något annat. Frågan om eventuella larm bör kopplas till Säkerhetspolisen eller direkt till Polismyndigheten är exempel på sådant som kan behöva diskuteras under försöksverksamheten. Det finns därför inte skäl att binda sig för någon särskild lösning nu.

16.6.9 Upphävande och tillfälliga ändringar i beslut

Under den tid som elektronisk övervakning pågår kan det inträffa omständigheter som gör att övervakningen bör upphöra eller att det bör finnas möjlighet att göra tillfälliga förändringar i övervakningen. Om Säkerhetspolisen skulle konstatera att det inte längre finns skäl för elektronisk övervakning bör den upphöra omedelbart. Därför bör Säkerhetspolisen vara skyldig att genast upphäva ett beslut om elektronisk övervakning om det inte längre finns skäl för åtgärden. Säkerhetspolisen bör också ha möjlighet att besluta om att övervakningen tillfälligt ska upphöra. Det kan t.ex. aktualiseras om utlännningen hamnar på sjukhus till följd av sjukdom eller en olyckshändelse eller blir föremål för ett frihetsberövande som inte är alltför kortvarigt.

16.6.10 Uppgifter från övervakningen

Ständig övervakning?

Polismyndighetens elektroniska övervakning av kontaktförbud bygger på att det går larm i vissa situationer. Polismyndigheten får enbart ta fram uppgift om var den övervakade befinner sig när han eller hon har rört sig in i det område som är förbjudet för honom eller henne att vistas i. Det är alltså inte fråga om övervakning där någon ständigt följer hur personen som har kontaktförbud rör sig.

Kriminalvården har i och för sig en löpande övervakning över de dömda som har elektronisk övervakning. Den elektroniska övervakningen är emellertid knuten till den dömdes bostad och den utrust-

ning som har installerats där. Att den dömde inställer sig på arbetsplatsen eller deltar i annan sysselsättning övervakas med hjälp av kontaktpersoner, inte elektroniskt. Kriminalvårdens elektroniska övervakning utgår alltså inte från att den dömde ständigt är elektroniskt övervakad. I stället går det larm i vissa situationer. Det görs dessutom oannonserade kontroller i hemmet och på andra platser där den dömde ska befinna sig enligt det uppgjorda schemat.

Om den elektroniska övervakningen av utvisade utlänningar enbart ska inriktas på att övervaka att utlänningen inte bryter mot ett förbud eller någon av de särskilda föreskrifter som han eller hon kan åläggas finns det inget behov av att ha en ständigt pågående övervakning. Då kan övervakningen i stället, på samma sätt som när det gäller elektronisk övervakning av kontaktförbud, knytas till larm om utlänningen lämnar ett område som han eller hon ska vistas i alternativt kommer in i ett område där utlänningen inte har tillåtelse att vistas. Om den elektroniska övervakningen avgränsas på det sättet får den emellertid begränsat värde för Säkerhetspolisen. Den elektroniska övervakningen av utlänningen bör därför kunna pågå kontinuerligt. Hur den närmare ska utformas får bli en fråga för försöksverksamheten.

Personuppgiftsbehandlingen

Eftersom uppgifterna från den elektroniska övervakningen går att hänföra till en identifierbar person blir de personuppgifter i rättslig mening. Det väcker frågan hur personuppgifterna får behandlas. Vissa uppgifter om var utlänningen befinner sig kan vara känsliga personuppgifter. Platsen kan t.ex. ge kännedom om att den som har fotboja besöker lokaler där det bedrivs hälso- och sjukvård eller där det förekommer politisk eller religiös verksamhet. Särskilt om den elektroniska övervakningen pågår kontinuerligt torde det vara närmast omöjligt att undvika att känsliga personuppgifter samlas in.

Säkerhetspolisen fick den 1 januari 2020 en ny lag som reglerar myndighetens personuppgiftsbehandling (prop. 2018/19:163). Lagen reglerar bl.a. personuppgiftsbehandling enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Regleringen i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter är inte anpassad till den personuppgiftsbe-

handling som blir följden om elektronisk övervakning av utvisade utlänningar införs. Det finns skäl att begränsa möjligheten att behandla sådana uppgifter. En sådan reglering bör emellertid inte införas i vare sig den lagen eller den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, eftersom den elektroniska övervakningen bör hanteras inom ramen för en försöksverksamhet. Därför bör behandlingen av personuppgifter som genereras genom den elektroniska övervakningen regleras i den tidsbegränsade lagen.

I lagen om kontaktförbud föreskrivs att uppgifter om var den övervakade har befunnit sig endast får behandlas i två månader. När uppgifterna inte längre behövs ska de förstöras. I förordningen om verkställighet av sluten ungdomsvård föreskrivs att uppgifter från elektronisk övervakning ska raderas efter tre månader. En motsvarande reglering skulle innebära en alltför snäv begränsning för att Säkerhetspolisen ska kunna dra nytta av den elektroniska övervakningen. Myndigheten kan behöva följa utlänningens rörelsemönster under en längre tid innan några säkra slutsatser kan dras. Utredningen anser att en rimlig avvägning kan vara att Säkerhetspolisen får behandla uppgifterna i högst ett år. Om det inte finns något behov av personuppgifterna får de, enligt den huvudregel som gäller i lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, inte längre behandlas. De kan då t.ex. överföras till en arkivdatabas. Har det under den tid som personuppgifterna får behandlas inte kunnat konstateras att uppgifterna behövs för något annat ändamål än den elektroniska övervakningen bör de förstöras.

Övervakningen kommer att generera överskottsinformation

Elektronisk övervakning kommer att generera en stor mängd överskottsinformation. En del av den överskottsinformationen kan antas röra brott eller brottslig verksamhet. Sådan information kan exempelvis avslöja utlänningens medverkan i brott som inte är av den arten att de har någon betydelse för Sveriges säkerhet. Utredningen har i avsnitt 11.3.7 diskuterat principiella frågor som rör överskottsinformation från användning av hemliga tvångsmedel. Även om elektronisk övervakning inte är direkt jämförbar med användning av hemliga tvångsmedel finns det enligt utredningens mening, av hänsyn till den personliga integriteten, skäl att reglera användningen av

överskottsinformation från elektronisk övervakning. Det bör då särskilt beaktas att den elektroniska övervakning som diskuteras här är betydligt mer ingripande än den som förekommer vid verkställighet av påföljd och kontaktförbud. Dessutom kommer Säkerhetspolisen, som är skyldig att rapportera brott, att kunna behandla uppgifter om övervakningen i mycket större utsträckning. Det finns därför skäl att begränsa möjligheterna att använda överskottsinformation från övervakningen. Begränsningen bör utformas på motsvarande sätt som föreslagits i avsnitt 11.3.7. En situation där information typiskt sett bör tas tillvara är om utlänningen hindrar den elektroniska övervakningen eller inte följer förbud och föreskrifter. I de fallen är det dock inte fråga om överskottsinformation.

16.6.11 Åtgärder om den utvisade inte fullgör sina skyldigheter

Underlåtenhet att medverka bör kriminaliseras

Som har framgått av avsnitt 16.3.2 finns det en bestämmelse i lagen om kontaktförbud som kriminaliserar att den som ska övervakas inte medverkar till att fotbojan kan sättas på eller på annat sätt hindrar att övervakningen kan fortgå. En sådan straffbestämmelse ansågs vara nödvändig för att säkerställa att beslutad övervakning kommer till stånd och kan upprätthållas (prop. 2010/11:45 s. 62 f.).

Det krävs en motsvarande bestämmelse om elektronisk övervakning införs för utvisade utlänningar. Straffbestämmelsen kan utformas med bestämmelsen i lagen om kontaktförbud som förebild. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar eller försvårar den elektroniska övervakningen bör alltså kunna dömas för det. Påföljden bör vara densamma som i kontaktförbudslagen, böter eller fängelse i högst ett år. Att även böter bör ingå i straffskalan beror på att det kan röra sig om överträdelser som inte främst har sin grund i ovilja att underkasta sig övervakningen. Det kan till exempel vara att den övervakade orsakar larm för att han eller hon av oaktsamhet har försummat att se till att utrustningen varit tillräckligt laddad. Annan påföljd än böter bör väljas om det är fråga om systematiska åtgärder som syftar till att hindra eller försvåra övervakningen. Exempel på det kan vara att den övervakade klipper av fotbojan eller på annat sätt genom fysiska åtgärder förhindrar att utrustningen kan fungera. Åtgärder av det slaget är som regel uppsåtliga.

Underlåtenhet att följa föreskrifter och förbud

Frågan är om även underlåtenhet att följa föreskrifter och förbud som Säkerhetspolisen har meddelat bör kriminaliseras. Det kan röra sig om t.ex. att utlänningen bryter mot ett förbud att lämna sin hemkommun eller att utlänningen vistas på en plats som han eller hon har förbjudits att besöka.

Säkerhetspolisen kommer inte att ha möjlighet att vidta någon åtgärd mot en utlänning som vägrar att rätta sig efter de föreskrifter och förbud som myndigheten har meddelat. Om det inte införs någon form av straffrättslig sanktion mot den typen av underlåtenhet är det därför stor risk att betydelsen av sådana förbud snabbt urholkas. Det talar för att det ska kunna följa straff på den sortens vägran, på samma sätt som det var straffbelagt att lämna den utpekade kommunen när det fanns bestämmelser om kommunarrest.

Det bör alltså vara straffbelagt att trots förbud lämna ett visst område och att, trots förbud mot att vistas på en viss plats eller i ett visst område, befinna sig där. Påföljden bör vara densamma som för annan vägran att medverka.

Ska underlåtenhet att fullgöra andra skyldigheter kunna bestraffas?

En utlänning som är föremål för elektronisk övervakning föreslås vara skyldig att hålla Säkerhetspolisen underrättad om sina personliga förhållanden när det gäller bl.a. bostad och sysselsättning (se avsnitt 16.6.6). Det väcker frågan om även underlåtenhet att fullgöra sådana skyldigheter bör kriminaliseras. Här är det fråga om skyldigheter som följer direkt av lag och som ska möjliggöra att den elektroniska övervakningen kan komma igång och fortgå utan problem. Sådana skyldigheter underlättar också Säkerhetspolisens kontrollarbete rent generellt och kan bidra till myndighetens brottsförebyggande arbete. Det ter sig dock inte motiverat att kriminalisera underlåtenhet att följa skyldigheter av det slaget.

Vem bör utreda brotten?

En särskild fråga är vem som bör utreda eventuella brott som rör den elektroniska övervakningen. Säkerhetspolisen har i dag ett ganska begränsat uppdrag när det gäller brottsutredning. Det skulle emellertid vara naturligt att låta det ingå i Säkerhetspolisens uppgifter att utreda eventuella brott som försöksverksamheten kan resultera i. Med den lösningen skulle brotten förmodligen utredas snabbare. Det är tveksamt om brott mot lagen om försöksverksamhet med elektronisk övervakning skulle kunna hänföras under någon av de kategorier av brott som i dag anges i 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen. Det bör därför göras ett tillägg i den förordningen.

Underrättelseskyldighet

Den som ska övervakas elektroniskt behöver ingående information både om vad övervakningen går ut på, vilken medverkan som krävs av honom eller henne och vilka konsekvenser det kan få om han eller hon inte medverkar på det sätt som förutsätts. Det innebär bl.a. att den övervakade måste informeras om eventuella straffrättsliga konsekvenser. Det bör därför framgå av lagen att utlänningen ska delges beslutet om elektronisk övervakning och de förbud och särskilda föreskrifter som har meddelats i anslutning till övervakningen. Delgivningen kan exempelvis göras genom att en polisman överlämnar en kopia av beslutet, se 40 § delgivningslagen.

16.6.12 Förhållandet till anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel

En särskild fråga är om elektronisk övervakning bör ersätta anmälningsskyldighet eller endast komplettera den. Om en utlänning övervakas elektroniskt kan det ifrågasättas om det finns något behov av att också tvinga honom eller henne att anmäla sig hos Polismyndigheten. Syftet med anmälningsskyldigheten är ju att kunna hålla fysisk kontroll över var utlänningen befinner sig. Det kan hävdas att det behovet inte finns om utlänningen övervakas elektroniskt. Det

skulle tala för att anmälningsskyldigheten bör upphöra när elektronisk övervakning påbörjas.

Elektronisk övervakning är avsedd att vara ett komplement till anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldighet innebär att utlänningen enkelt kan hålla Säkerhetspolisen underrättad om eventuellt bostadsbyte, ändrad sysselsättning osv. genom att upplysa om det i samband med att anmälningsskyldigheten fullgörs. Det kan också underlätta om Säkerhetspolisen behöver delge utlänningen ändringar i detaljerna i övervakningen. Det sagda talar för att elektronisk övervakning inte automatiskt bör innebära att föreskriven anmälningsskyldighet upphör. Däremot bör anmälningsskyldigheten på grund av de ändrade omständigheterna inskränkas så att den alltjämt ter sig proportionerlig. Den kan t.ex. minska till någon gång varannan vecka eller ännu mer sällan.

Det finns även anledning att diskutera om elektronisk övervakning bör användas vid sidan av andra tvångsmedel. När det gäller samtliga tvångsmedel utom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är de ägnade att ge annan information än den som kan fås genom elektronisk övervakning. De bör därför kunna användas i samma utsträckning som i dag, oberoende av om utlänningen övervakas elektroniskt. Även hemlig övervakning av elektronisk kommunikation resulterar till stor del i annan information. Det är endast beträffande lokaliseringssuppgifter i realtid som det kan bli fråga om överlappande uppgifter. Om ansökan och beslut om det tvångsmedlet inte omfattar lokaliseringssuppgifter i realtid finns det ingen risk för överlappning.

16.6.13 Ekonomiska konsekvenser

Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats för att de utgör ett allvarligt säkerhetshot. Viss ledning kan dock hämtas från de uppgifter som Kriminalvården har lämnat. Som tidigare nämnts kan dock kostnaderna beräknas bli högre för Säkerhetspolisen. Det beror bl.a. på att det är färre individer som ska övervakas och på att det kan krävas särskilda säkerhetslösningar för de it-system som Säkerhetspolisen hanterar.

Utredningen anser att kostnaderna kan beräknas bli följande.

Inköp av fotbojor (engångskostnad), cirka	300 000 kronor
Inköp av kompletterande enheter (engångskostnad), cirka	300 000 kronor
Installation av it-system (engångskostnad), cirka	5 000 000 kronor
Telefonabonnemang (per månad), cirka	37 500 kronor
Drift, underhåll av it-system (per månad), cirka	500 000 kronor

Till det kommer personalkostnader både för intern it-support och för dygnetruntbevakning av utlänningarna. Det kommer att behövas cirka 15–20 personer för dessa uppgifter. Kostnaden för det kan beräknas till cirka 13–14 miljoner kronor.

Den sammanlagda kostnaden för att införa elektronisk övervakning kan alltså beräknas till cirka 5,6 miljoner kronor i engångskostnader och cirka 20 miljoner kronor i årlig kostnad.

16.7 Bestämmelsernas lydelse och författningskommentar

16.7.1 Lag om försöksverksamhet med elektronisk övervakning av vissa utlänningar

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vid Säkerhetspolisens försöksverksamhet med elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller motsvarande äldre bestämmelser. Den gäller också för elektronisk övervakning av utlänningar som har utvisats enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), om det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 1 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen är tillämplig på utlänningar som har utvisats på grund av att de bedömts utgöra ett allvarligt samhällshot men som alltjämt befinner sig i Sverige därför att utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas. Försöksverksamheten med elektronisk övervakning får omfatta både den som har utvisats med stöd av lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar och den som har utvisats enligt motsvarande äldre be-

stämmelser. Även utlänningar som har utvisats enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) kan omfattas av försöksverksamheten. Som förutsättning gäller då att det finns sådana omständigheter som hade kunna föranleda utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, om det inte redan hade funnits ett utvisningsbeslut.

Förutsättningarna för elektronisk övervakning

2 § Om ett beslut om förvar upphävs enligt 3 kap. 14 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar, får Säkerhetspolisen hos Migrationsverket ansöka om elektronisk övervakning av utlänningen. Detsamma gäller om ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningen som avses i 1 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar när utlänningen frigges från förvar enligt utlänningslagen.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att frågan om elektronisk övervakning ska kunna väckas.

Säkerhetspolisen får ansöka hos Migrationsverket om elektronisk övervakning av en utlänning som har utvisats enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller motsvarande äldre bestämmelser. En förutsättning för en sådan ansökan är att utlänningen frigges från förvar enligt den lagen. Det innebär t.ex. att om det görs ett nytt försök att verkställa ett äldre utvisningsbeslut och utlänningen då tas i förvar kan elektronisk övervakning aktualiseras vid frigivningen.

Elektronisk övervakning får även avse en utlänning som har utvisats enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), dvs. som har utvisats på grund av brott. I sistnämnda fall krävs det att det finns omständigheter som innebär att utlänningen hade kunnat utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, om det inte redan funnits ett utvisningsbeslut. Även i de fallen får elektronisk övervakning beslutas när utlänningen frigges från förvar.

3 § Elektronisk övervakning får beslutas om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning och det finns särskild risk att utlänningen begår eller medverkar till gärningar som anges i 1 kap. 1 § 1 lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar eller annars utgör ett hot mot Sveriges säkerhet på sätt som anges i 1 kap. 1 § 2 den lagen.

Elektronisk övervakning får endast beslutas om en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

Beslut om elektronisk övervakning gäller omedelbart.

I paragrafen anges de grundläggande kraven för att elektronisk övervakning ska få beslutas beträffande en utvisad utlänning vars utvisningsbeslut inte kan verkställas.

Även om en utlänning, som har tagits i förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, friges finns det inte alltid skäl att begära att han eller hon ska övervakas elektroniskt. Ett beslut om elektronisk övervakning förutsätter för det första att utlänningen alltså är utvisad. För det andra krävs det att beslutet om utvisning fått laga kraft, eftersom utvisningsbeslutet ska vara verkställbart. För det tredje ska det finnas hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Med det avses ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningsslagen (2005:716). Säkerhetspolisen behöver emellertid inte avvakta att beslutet om utvisning har fått laga kraft innan myndigheten ger in en ansökan om elektronisk övervakning.

Enligt *första stycket* ska det finnas särskild risk för att utlänningen antingen begår eller medverkar till en terrorismrelaterad gärning eller att utlänningen annars hotar Sveriges säkerhet på ett sådant sätt som anges i 1 kap. 1 § 2 lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Risken får bedömas med utgångspunkt i utlänningens förmåga och vilja. I förstnämnda fall kan risken t.ex. bestå i att utlänningen återupptar kontakter med personer som kan antas planera eller begå terrorismrelaterad brottslighet. I sistnämnda fall kan risken t.ex. bestå i att utlänningen fortsätter att odla kontakter som kan komma att bli agenter för främmande makt eller försöker skaffa sig information som kan komma att användas för olovlig underrättelseverksamhet. Det krävs någon konkret omständighet som pekar på att det kan finnas en sådan särskild risk. Det kan t.ex. vara uttalanden som utlänningen har gjort under tiden i förvar. Det kan också vara något i hans eller hennes agerande som kan läggas till grund för bedömningen att det finns en särskild risk. Risken behöver inte nå upp till den nivån att den är påtaglig.

Av *andra stycket* framgår att en bedömning alltid måste göras av om åtgärden är proportionerlig. Det kan t.ex. i vissa fall vara tillräckligt att Säkerhetspolisen kan skaffa tillgång till uppgifter om var ut-

länningen finns genom användning av hemliga tvångsmedel eller genom personövervakning.

I *tredje stycket* föreskrivs att ett beslut om elektronisk övervakning gäller omedelbart. Det motsvarar regleringen i 30 kap. 12 § rättegångsbalken i fråga om tvångsmedel. Det innebär att den elektroniska övervakningen kan påbörjas utan hinder av att utlänningen har överklagat.

Handläggningen av frågor om elektronisk övervakning

4 § Ansökan om elektronisk övervakning ska ha kommit in senast tre veckor efter det att förvarsbeslutet upphörde.

Ansökan om elektronisk övervakning ska enligt paragrafen göras senast tre veckor efter det att ett förvarsbeslut upphörde. Det finns inget som hindrar att ansökan ges in tidigare, exempelvis om Säkerhetspolisen bedömer att det finns risk för att utlänningen kommer att frigges inom kort. Den beslutande myndigheten kan då meddela ett villkorat beslut om elektronisk övervakning.

5 § Frågor om elektronisk övervakning ska behandlas skyndsamt.

På samma sätt som föreslås när det gäller handläggning av frågor enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska frågor om elektronisk övervakning handläggas skyndsamt. Skyndsamhetskravet gäller hos såväl Säkerhetspolisen som Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och regeringen. Beslut om elektronisk övervakning kan meddelas i samma beslut som förvarstagandet upphävs eller ställning tas till att tvångsmedel enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar får användas.

6 § Ett beslut av Migrationsverket om elektronisk övervakning ska föregås av muntlig handläggning. Handläggningen kan genomföras i form av muntlig förhandling eller i annan form.

Vid muntlig handläggning ska de omständigheter som behöver klarläggas nogga utredas. Utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Migrationsverket får bestämma att även andra personer ska höras.

I paragrafen ställs krav på att Migrationsverkets beslut om elektronisk övervakning alltid ska föregås av muntlig handläggning. Genom sådan handläggning ges utlänningen möjlighet att lämna sina synpunkter på övervakningen och hur den kan genomföras.

Den muntliga handläggningen kan enligt *första stycket* genomföras antingen som en muntlig förhandling eller på något annat sätt. Muntlig handläggning bidrar till ett bättre underlag för Säkerhetspolisens arbete med verkställigheten. Om handläggningen bör ha formen av muntlig förhandling eller genomföras på något annat sätt får avgöras i det enskilda fallet.

Syftet med den muntliga handläggningen anges i *andra stycket*. Den ska leda till att de omständigheter som behöver klarläggas blir ordentligt utredda. Det rör sig främst om att utreda om det finns saklig grund för elektronisk övervakning. Det kan även vara fråga om uppgifter som behövs för att den elektroniska övervakningen ska fungera som avsett. Dit hör uppgifter om utlänningens bostadsförhållanden och om hur utlänningen normalt tillbringar sina dagar. Utlänningen ska få tillfälle att framföra sina synpunkter på behovet av elektronisk övervakning och uttala sig om det som Säkerhetspolisen åberopar.

I *tredje stycket* slås fast att utlänningen ska höras om det hålls en muntlig förhandling. Migrationsverket får bestämma att även andra personer ska höras vid en sådan förhandling.

7 § Om det inte kan antas att utlänningen saknar behov av offentligt biträde, ska ett offentligt biträde förordnas för utlänningen. I fråga om sådant biträde tillämpas lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar.

Paragrafen reglerar utlänningens rätt till offentligt biträde. I vissa fall torde utlänningen redan ha ett offentligt biträde när frågan om elektronisk övervakning aktualiseras. Om så inte är fallet och det inte kan antas att utlänningen saknar behov av juridiskt biträde ska ett offentligt biträde förordnas. Hänvisningen till utlänningslagen innebär bl.a. att det som föreskrivs i den lagen om entledigande av och ersättning till det offentliga biträdet ska tillämpas. Hänvisningen till lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar innebär att det ställs samma krav på ett offentligt biträde som i den lagen.

Det innebär att biträdet normalt ska vara advokat och lämplig för uppdraget och att han eller hon inte får sätta någon annan i sitt ställe.

Beslut om elektronisk övervakning

8 § Ett beslut om elektronisk övervakning ska vara skriftligt och innehålla uppgift om utlänningens skyldigheter och hur länge beslutet gäller. Beslutet får gälla längst sex månader. Beslutet får förlängas med högst tre månader i taget men får sammanlagt inte överstiga ett år.

I beslutet ska utlänningen påminnas om påföljden för överträdelse av underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som gäller.

Paragrafen reglerar formen för och innehållet i ett beslut om elektronisk övervakning. Den anger också hur länge ett sådant beslut maximalt får gälla.

I första stycket slås fast att ett beslut om elektronisk övervakning ska vara skriftligt och vad det ska innehålla. Utlänningens skyldigheter ska framgå av beslutet. Det gäller såväl sådana skyldigheter som kan leda till straffansvar om utlänningen inte fullgör dem som andra skyldigheter som utlänningen har enligt lagen. Elektronisk övervakning får inte beslutas för längre tid än sex månader. Det finns emellertid möjlighet att förlänga giltighetstiden med högst tre månader i taget. Sammanlagt får ett beslut om elektronisk övervakning inte överstiga ett år. Ett beslut om elektronisk övervakning kan meddelas redan innan utlänningen har frigetts från förvar, i form av ett villkorat beslut. Beslut om elektronisk övervakning kan också meddelas samtidigt som förvarsbeslutet upphävs.

Av andra stycket framgår att ett beslut om elektronisk övervakning ska innehålla en påminnelse till utlänningen om påföljden för att inte fullgöra de skyldigheter som anges i 11 § och 12 § första stycket.

Beslut om elektronisk övervakning ska enligt 13 § delges utlänningen.

9 § Beslut om elektronisk övervakning får grundas även på handlingar eller annat material som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till parter.

Paragrafen motsvarar det som föreslås gälla för beslut om kontrollåtgärder enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

10 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om elektronisk övervakning ska Säkerhetspolisen upphäva beslutet. Ett beslut om elektronisk övervakning som har överklagats får upphävas av den beslutande myndigheten.

Om det på grund av ändrade omständigheter finns skäl till det, får Säkerhetspolisen besluta att den elektroniska övervakningen tillfälligt ska upphöra.

Paragrafen reglerar skyldigheten att upphäva beslut om elektronisk övervakning och Säkerhetspolisens möjlighet att låta övervakningen upphöra tillfälligt.

Enligt *första stycket* är Säkerhetspolisen skyldig att upphäva ett beslut om elektronisk övervakning om det inte längre finns skäl för det. Om Säkerhetspolisen t.ex. bedömer att det inte längre finns en sådan särskild risk som anges i 3 § eller att det annars inte längre finns skäl för elektronisk övervakning ska myndigheten upphäva beslutet. Säkerhetspolisen ska även upphäva beslutet om elektronisk övervakning om utvisningsbeslutet verkställs eller om det finns omständigheter som visar att utlänningen har lämnat Sverige på egen hand. Ett beslut om elektronisk övervakning kan givetvis även hävas av den beslutande myndigheten efter överklagande.

I *andra stycket* öppnas möjlighet för Säkerhetspolisen att besluta att den elektroniska övervakningen tillfälligt ska upphöra. Det förutsätter att det finns ändrade omständigheter. Ett sådant beslut kan behövas exempelvis om utlänningen tas in på sjukhus eller om han eller hon av något skäl under en längre tid är fysiskt förhindrad att lämna bostaden. Det kan också aktualiseras om utlänningen häktas på grund av brott eller frihetsberövas på annan grund.

Utlänningens skyldigheter

11 § Om det behövs för att förhindra brott som anges i 1 kap. 1 § 1 eller om utlänningen annars utgör ett hot mot Sveriges säkerhet på sätt som anges i 1 kap. 1 § 2 lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar får Säkerhetspolisen meddela utlänningen särskild föreskrift om vistelseort. Säkerhetspolisen får även för sådant ändamål förbjuda utlänningen att lämna vistelseorten eller att vistas på viss ort eller plats.

Förbud och föreskrifter enligt denna paragraf får endast meddelas om det finns ett beslut om elektronisk övervakning och ska avse viss tid. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt.

I paragrafen regleras Säkerhetspolisens möjlighet att meddela särskilda föreskrifter för utlänningen om var han eller hon får vistas. Säkerhetspolisens får också förbjuda utlänningen att lämna vistelseorten eller att vistas på en viss ort eller plats.

Förutsättningen för att få meddela föreskrifter eller förbud enligt paragrafen framgår av *första stycket*. De får meddelas om de behövs antingen för att Säkerhetspolisens ska kunna förhindra terrorismrelaterade brott eller för att utlänningen annars utgör ett sådant hot mot Sveriges säkerhet som anges i 1 kap. 1 § 2 lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Medan syftet med den elektroniska övervakningen generellt är att få till stånd en effektivare kontroll av utlänningen (se 3 §), är syftet med föreskrifter eller förbud enligt denna paragraf att i enskilda fall kunna förhindra vissa brott genom att begränsa utlänningens rätt att röra sig fritt. Det framgår genom kravet på att åtgärden ska behövas för att hindra utlänningen att begå brott. Det bör vara fråga om en mer konkret risk för att brott begås. Det kan t.ex. finnas underrättelseuppgifter om ett nära förestående terroristattentat. Begränsningarna kan vara motiverade t.ex. om Säkerhetspolisens vill förhindra att utlänningen beger sig till en viss plats där terrorismrelaterade brott kan antas planeras eller begås. Förbud att lämna vistelseorten kan också hindra utlänningen att besöka en plats där han eller hon kan ha gömt föremål som kan användas för tillverkning av bomber eller annat som kan användas vid terroristattentat.

När vistelseorten och det område som utlänningen inte får lämna fastställs är det viktigt att det området inte görs alltför snävt. Hänsyn måste tas till utlänningen ska kunna leva ett normalt vardagsliv. Han eller hon måste alltså kunna röra sig fritt inom ett område som ger möjlighet att bl.a. skaffa nödvändiga vardagsvaror som mat och kläder och få tillgång till sjukvård och tandvård m.m. Å andra sidan bör området inte göras så stort att det inte går att övervaka effektivt. Området bör utgå från vedertagna geografiska begrepp som en kommun eller ett län.

När det gäller att fastställa en viss ort eller plats där utlänningen inte får vistas gäller det motsatta, nämligen att området bör vara för-

hållandevis litet och inte angivet på ett sådant sätt att utlänningens normala livsvillkor begränsas alltför mycket.

Föreskrifter och förbud enligt paragrafen är alltså inte obligatoriska. De ska anpassas till behovet av särskild skärpning av kontrollen av utlänningen. Föreskrifter och förbud får enligt *andra stycket* meddelas endast om det redan finns ett beslut om elektronisk övervakning eller när beslut fattas om sådan övervakning. Beslutet om elektronisk övervakning behöver alltså inte ha fått laga kraft. Beslut enligt paragrafen ska gälla för viss tid. De ska tillgodose behovet av att tillfälligt skärpa kontrollen av utlänningen. De är alltså inte avsedda att användas under hela den tid som den elektroniska övervakningen löper. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet.

Säkerhetspolisens beslut enligt denna paragraf ska delges enligt 13 §. Beslutet får enligt 14 § inte överklagas. Underlåtenhet att följa förbud eller föreskrifter som meddelats enligt denna paragraf är straffbelagd enligt 18 §.

12 § Har ett beslut om elektronisk övervakning meddelats, är utlänningen skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Utlänningen ska också fortlöpande hålla Säkerhetspolisen underrättad om

- 1. sin bostad och eventuellt byte av bostad,*
- 2. eventuell sysselsättning och ändringar i den, och*
- 3. planer på resor inom landet.*

I paragrafen regleras utlänningens skyldighet att medverka till den elektroniska övervakningen. Det innebär framför allt, som framgår av *första stycket*, en skyldighet att medverka till att fotbojan kan sättas på. Det medför också en skyldighet att i förekommande fall se till att enheter till övervakningsutrustningen som behöver laddas alltid har tillräcklig laddning för att fungera. Underlåtenhet att följa skyldigheterna är straffbelagd enligt 18 §.

I *andra stycket* anges den allmänna skyldigheten som utlänningen har att hålla Säkerhetspolisen underrättad om sina personliga förhållanden. Enligt *punkten 1* ska utlänningen hålla Säkerhetspolisen underrättad om bostadsförhållandena. De kan ha betydelse för hur den elektroniska övervakningen ska anordnas om utlänningen flyttar. Enligt *punkten 2* omfattar underrättelseskyldigheten även eventuell sysselsättning och ändringar i den. Båda dessa punkter är väsentliga

för att Säkerhetspolisen ska kunna upprätthålla en effektiv elektronisk övervakning. *Punkten 3* tar sikte på utlänningens planer på sådana resor inom landet som är av betydelse för den elektroniska övervakningen. Den punkten har framför allt betydelse om utlänningen har förbjudits att lämna ett visst område. Om Säkerhetspolisen har underrättats om utlänningens resplaner kan onödiga larm undvikas. Det rör sig inte om exempelvis ändrade resvanor till och från en daglig sysselsättning eller resor för att hälsa på släktingar i en närbelägen ort inom det tillåtna vistelseområdet.

13 § Utlänningen ska delges beslut om att han eller hon kommer att övervakas elektroniskt och om förbud och föreskrifter enligt 11 §.

I paragrafen ställs krav på att utlänningen ska delges beslut om elektronisk övervakning och beslut om förbud och andra föreskrifter. Det gäller alla typer av föreskrifter. Delgivningslagen (2010:1932) ska tillämpas. Ändras föreskrifterna eller förbuden ska utlänningen delges det nya beslutet.

Överklagande

14 § Beslut i fråga om elektronisk övervakning får överklagas till regeringen. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

I paragrafens första mening slås fast att samma ordning för överklagande gäller som föreslås beträffande överklagande av beslut om bl.a. utvisning, anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Både utlänningen och Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om elektronisk övervakning. Av andra meningen följer att det inte är möjligt att överklaga en viss föreskrift eller ett förbud som Säkerhetspolisen har meddelat med stöd av 11 §, utan endast beslut i fråga om elektronisk övervakning.

15 § Om Migrationsverkets beslut i fråga om elektronisk övervakning överklagas, ska verket lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen. Yttrandet ska avse frågan om det finns rättsliga förutsättningar för elektronisk övervakning.

I paragrafen slås fast att samma beslutsgång tillämpas vid beslut om elektronisk övervakning som föreslås gälla vid beslut om bl.a. utvisning och uppehållstillstånd enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Enligt *första stycket* ska Migrationsverket överlämna handlingarna till Migrationsöverdomstolen, om verkets beslut i fråga om elektronisk övervakning överklagas. Att det ska göras skyndsamt framgår av 5 §.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsöverdomstolens uppgift är att yttra sig till regeringen. Yttrandet ska avse frågan om det finns rättsliga förutsättningar för elektronisk övervakning. Migrationsöverdomstolen ska därefter lämna handlingarna vidare till regeringen. Regeringen är inte bunden av Migrationsöverdomstolens bedömning, i motsats till det som föreslås gälla enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar om domstolen finner att det föreligger ett verkställighetshinder.

16 § Migrationsöverdomstolen ska innan den yttrar sig hålla muntlig förhandling. Vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Migrationsöverdomstolen får bestämma att även andra personer ska höras vid förhandlingen. Utlänningen ska få tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

När muntlig förhandling hålls ska Säkerhetspolisen redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Säkerhetspolisen ska även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak det som föreslås gälla vid beslut om utvisning enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I *första stycket* föreskrivs att Migrationsöverdomstolen ska hålla muntlig förhandling innan den yttrar sig. Utöver utlänningen får även andra personer höras vid den muntliga förhandlingen, om Migrationsöverdomstolen bestämmer det. Utlänningen ska ges tillfälle att ange sin ståndpunkt och att yttra sig över det som åberopas.

Av *andra stycket* framgår vilka rättigheter och skyldigheter som Säkerhetspolisen har vid förhandlingen. Sekretess kan emellertid hindra myndigheten från att lämna ut vissa uppgifter. Som framgår av 9 § får beslut om elektronisk övervakning grundas även på handlingar eller material som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till parter. Det innebär att Migrationsöverdomstolen får väga in även sådana uppgifter i sitt yttrande.

17 § Om en utlänning som har kallats till en förhandling enligt 16 § inte inställer sig, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen reglerar vad Migrationsöverdomstolen kan göra om en utlänning inte inställer sig till förhandling. Domstolen har då möjlighet att besluta att utlänningen ska hämtas till förhandlingen genom Polismyndighetens försorg.

Straff

18 § Den som har meddelats ett beslut om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som underlåter att följa förbud eller föreskrifter enligt 11 §.

Paragrafen reglerar vad som gäller om utlänningen inte uppfyller sina skyldigheter enligt 11 § eller 12 § första stycket. Det straffbara området omfattar gärningar som innebär att den elektroniska övervakningen hindras på olika sätt. Om den övervakade har försökt förstöra utrustningen utan att den elektroniska övervakningen har upphört faller det utanför det straffbara området. För straffansvar krävs alltså att den övervakade lyckas hindra eller omöjliggöra den elektroniska övervakningen. Med att hindra den elektroniska övervakningen avses dels att den elektroniska övervakningen inte kommer till stånd, dels att den inte kan fortgå. Att utlänningen vägrar att sätta på sig fotbojan utgör ett sådant hindrande som kan medföra straffansvar. Gärningar som medför att elektronisk övervakning avbryts är också straffbara. Det kan vara fråga om aktiva handlingar som att förstöra

utrustningen eller att underlåta att sköta utrustningen så att den elektroniska övervakningen kan fortsätta att fungera.

Även underlåtenhet att följa föreskrifter som är direkt förbundna med verkställigheten av den elektroniska övervakningen är straffbara. Det kan vara t.ex. att utlänningen trotsar ett förbud mot att lämna vistelseorten. Det kan även vara att utlänningen bryter mot ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand komma i fråga vid handlande eller underlåtenhet som är utslag av medveten oaktsamhet, t.ex. att inte se till att utrustningen fungerar som den ska.

Övriga bestämmelser

19 § Säkerhetspolisen får begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslut om elektronisk övervakning.

Paragrafen ger Säkerhetspolisen möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med verkställigheten av elektronisk övervakning. Vilken hjälp det kan vara fråga om kan variera. Det kan röra sig om hjälp med att få utlänningen att ta på fotbojan eller att installera övervakningsutrustning i utlänningens bostad. Det kan också vara fråga om att ingripa när det gått larm om att utlänningens utrustning inte fungerar. Med begreppet verkställa avses alltså inte bara att få igång övervakningen utan även att se till att övervakningen kan fortgå.

20 § Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras. Sådana uppgifter får behandlas i högst ett år. De ska därefter förstöras.

Paragrafen ger Säkerhetspolisen rätt att löpande registrera uppgifter som hänför sig till den elektroniska övervakningen av utlänningen. Regleringen kompletterar bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Uppgifter som anger utlänningens position får behandlas i högst ett år. Därefter ska uppgifterna förstöras. Finns det inte längre något behov av uppgifterna gäller huvudregeln i nyssnämnda lag att de inte längre får behandlas. Om uppgifter från den elektroniska övervakningen behandlas för något annat ändamål, t.ex.

för att kunna genomföra förundersökning och åtal för överträdelse enligt 18 §, får de i stället behandlas enligt det som gäller i bl.a. polisens och åklagares lagstiftning om behandling av uppgifter vid förundersökning och lagföring.

21 § Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får Säkerhetspolisen, trots det som sägs i 20 §, besluta att uppgifter som kommit fram vid elektronisk övervakning får användas för annat ändamål än det som legat till grund för åtgärden. Säkerhetspolisen får besluta om sådan användning endast om skälen för den uppväger det men som användningen kan antas innebära för utlänningen, syftet med övervakningen eller något annat motstående intresse.

Beslut om användning av överskottsinformation ska dokumenteras.

I paragrafen regleras Säkerhetspolisens möjlighet att använda sådan överskottsinformation som härrör från elektronisk övervakning. Regleringen motsvarar det som föreslås gälla för överskottsinformation från användning av hemliga tvångsmedel enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Av första stycket framgår att uppgifter som kommit fram vid elektronisk övervakning får fortsätta att behandlas, trots kravet i 20 § att de ska förstöras. Som exempel på situationer där överskottsinformation kan komma att användas kan nämnas att den elektroniska övervakningen avslöjar att utlänningen förefaller ha täta kontakter med någon som Säkerhetspolisen misstänker för terrorismrelaterade brott eller för brott mot Sveriges säkerhet. Överskottsinformationen kan då behöva användas för pågående underrättelseverksamhet riktad mot den senare eller i en pågående brottsutredning. Säkerhetspolisen ska alltid bedöma om det finns andra bestämmelser, t.ex. sekretessregleringen, som hindrar att överskottsinformationen tas till vara. Myndigheten ska också alltid göra en proportionalitetsbedömning, dvs. väga fördelarna med att använda överskottsinformationen mot de motstående intressen som kan finnas.

I andra stycket åläggs Säkerhetspolisen att dokumentera beslut om att använda överskottsinformation. Det som ska dokumenteras är både för vilket ändamål överskottsinformationen tas till vara och vilken information som det är fråga om. Det bör även framgå vem som beslutade om användningen av överskottsinformation och när det skedde.

16.7.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen om försöksverksamhet bör träda i kraft relativt snart, men tidpunkten för ikraftträdande kan behöva anpassas till när Säkerhetspolisen bedömer det vara möjligt att starta den.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

17 Konsekvenser

17.1 Ekonomiska konsekvenser

17.1.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas inte leda till några kostnadsökningar som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Förtydligande av lagstiftningen effektiviserar handläggningen

Lagförslagen innebär i huvudsak att det materiella innehållet i den utlänningslagstiftning som tar sikte på presumtiva terrorister och andra utlänningar som kan utgöra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet förenklas och förtydligas. En helt ny lag och förordning föreslås ersätta den nuvarande lagstiftningen. Den nya regleringen får en tydligare struktur och blir mer överblickbar. Flertalet hänvisningar till utlänningslagen som är relevanta för den nya lagstiftningen ersätts av bestämmelser i den nya lagen. Lagen blir genom det enklare att förstå och betydligt lättare att tillämpa. Den nya lagen kommer också att underlätta genomförandet av framtida förändringar på andra områden av betydelse för denna del av utlänningslagstiftningen, t.ex. den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Att den nya lagen blir tydligare och enklare att tillämpa bör leda till en viss allmän effektivisering, framför allt för Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Det kan i sig leda till att den lagen tillämpas i fler fall än den nuvarande.

Det bör emellertid här understrykas att handläggning och beslut enligt den nya lagen generellt sett är betydligt mer resurskrävande än

andra typer av utlänningsärenden. Det gäller under alla stadier av handläggningen, från den tidpunkt när Säkerhetspolisen tar fram underlag för myndighetens överväganden om en ansökan om utvisning ska ges in till Migrationsverket fram till dess att utvisningsbeslutet har kunnat verkställas. Normalt tar handläggningen av ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll minst sex månader innan det finns ett beslut i utvisningsfrågan som har fått laga kraft. Det gäller trots att det är fråga om ärenden som ska handläggas skyndsamt och att ärendena är av stor vikt för Sveriges säkerhet. Åtskilliga av utvisningsbesluten kan dock inte verkställas på grund av de risker det skulle innebära för utlänningsärendena. Därmed påverkas arbetsbördan under lång tid, eftersom utlänningsärendena i fråga behöver stå under fortlöpande kontroll. Det påverkar framför allt Säkerhetspolisen men även de som har till uppgift att besluta om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel. Ett successivt ökande antal utvisade, vilkas beslut inte kan verkställas, binder därmed resurser även för framtiden. Säkerhetspolisen har under senare år fått resurstillskott, men utvecklingen när det gäller den nu aktuella kategorin av ärenden kan mot den bakgrunden kräva en omfördelning av resurser inom myndigheten.

Det utvidgade tillämpningsområdet

I avsnitt 6.2.7 har utredningen föreslagit att den nya lagen får ett vidare tillämpningsområde än den nuvarande lagen. Det innebär att alla de gärningar för vilka ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen ska kunna läggas till grund för utvisning. Kravet för utvisning på grund av andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet justeras något. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att fler utlänningsärenden kan komma att utvisas. Det kommer emellertid även i fortsättningen att röra sig om ett begränsat antal utlänningsärenden som kan komma att utvisas med stöd av lagen. Som utredningen har redovisat i avsnitt 3.2.3 har regeringen hittills bara tillämpat lagen i några få fall per år.

Det utökade tillämpningsområdet kommer framför allt att påverka Säkerhetspolisen, som tar initiativ till utvisning. Att utreda och driva ärenden med kvalificerade säkerhetsaspekter ställer, som nyss nämnts, betydligt högre krav än handläggningen av andra säkerhets-

ärenden. Frågorna är mer komplexa och arbetet mer tidskrävande. Säkerhetspolisen kommer därför att behöva lägga mer resurser på handläggningen, om myndigheten ska kunna utnyttja de utökade möjligheterna att utvisa fler utlänningar, även om det varje år rör sig om ett begränsat antal sådana ärenden. Det kan också befaras att ett antal av utvisningsbesluten inte heller i framtiden kommer att kunna verkställas. Åtskilliga av de utlänningar som kommer att utvisas med stöd av den nya lagen kommer sannolikt att ha sina rötter i länder som det är svårt att verkställa utvisningar till. Det kommer på sikt att resultera i att alltfler utlänningar med utvisningsbeslut kommer att finnas kvar i Sverige och då behöver övervakas. Det nya, betydligt tydligare, regelverket kommer dock att underlätta handläggningen. Säkerhetspolisen kommer också att kunna få tillgång till mer information om extremistiska nätverk och om personer som hotar landets säkerhet, genom de utökade möjligheterna att använda tvångsmedel i kontrollen av utlänningarna. Det kommer att underlätta Säkerhetspolisens övriga verksamhet och förbättra dess möjligheter att tidigt ingripa mot säkerhetshotande brottslighet. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att Säkerhetspolisen – trots det utökade tillämpningsområdet – bör kunna hantera förändringarna inom nuvarande budgetramar.

För Migrationsverket kommer det utökade tillämpningsområdet att kunna leda till fler ärenden där frågan om utvisning ska prövas. Av samma skäl som angetts när det gäller Säkerhetspolisen är de kvalificerade säkerhetsärendena generellt sett mer resurskrävande än andra utvisningsärenden. Den nya lagstiftningen blir emellertid betydligt enklare att tillämpa, genom att kopplingen till utlänningslagen i stort sett upphör. Dessutom kommer, som en följd av de ändringar som föreslagits i bl.a. avsnitt 7.2.4, Migrationsverket inte att behöva pröva vissa ärenden i skilda processer. Det gäller t.ex. frågor om återkallelse av statusförklaring och ställning som varaktigt bosatt som kan hanteras tillsammans med frågan om utvisning. Ett annat exempel på förenkling är att tidigare beviljade uppehållstillstånd automatiskt förfaller vid utvisning enligt den nya lagen. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att Migrationsverket bör kunna hantera ändringarna inom befintliga budgetramar.

Ett ökat antal utvisningsärenden kommer även att påverka Migrationsöverdomstolens arbete, eftersom man kan räkna med ett förhållandevis högt antal överklaganden av Migrationsverkets beslut.

För frågor som i dag handläggs enligt utlänningslagen krävs det prövningstillstånd för att få saken prövad i Migrationsöverdomstolen. Något sådant krav gäller inte för prövningen när motsvarande frågor, som t.ex. återkallelse av statusförklaring, förs över till den nya lagen. Även det kan leda till en ökad arbetsbörda. Den ökade arbetsbelastningen uppvägs dock av att utredningens förslag i andra delar medför att Migrationsöverdomstolen får en tydligare roll som enbart överinstans. Utredningen bedömer därför att det utökade tillämpningsområdet påverkar domstolen så marginellt att det kan rymmas inom nuvarande budget.

Även regeringen kommer att påverkas om fler utvisningsbeslut överklagas. På samma sätt som för övriga myndigheter som kommer att handlägga mål och ärenden enligt den nya lagen ställer hanteringen särskilda krav på regeringen. Regeringskansliet får dock en något minskad arbetsbörda till följd av de ändrade reglerna om ny prövning av förvarsbeslut. Eftersom endast ett begränsat antal utlänningar utvisas enligt lagen bör en eventuell ökning av antalet utvisningsärenden totalt sett inte påverka arbetet mer än marginellt.

Ändrade regler om förvar

De ändrade reglerna om förvar bedöms inte i sig leda till att fler utlänningar tas i förvar. Regelsystemet blir dessutom tydligare och enklare att tillämpa.

Utredningen har i avsnitt 8.4.2 föreslagit att Migrationsöverdomstolen inte längre ska fatta beslut om att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar eller ansvara för att det görs en ny prövning av sådana beslut. Migrationsverket kommer däremot att behöva fatta något fler beslut än i dag, på grund av Migrationsöverdomstolens ändrade behörighet. Statsråds behörighet att besluta om förvar ändras inte men förtydligas. Regeringen får rätt att i vissa fall besluta om fortsatt förvar. Den prövningen görs i samband med att regeringen skiljer ärendet ifrån sig. Det bör därför inte leda till något merarbete för regeringen.

De ändrade reglerna om ny prövning av förvar som utredningen har föreslagit i avsnitt 8.4.6 innebär att det kommer att behöva fattas färre sådana beslut i det enskilda ärendet, vilket kompenserar den ökade arbetsbördan för myndigheterna.

Fler förvarsbeslut av Migrationsverket kan generellt sett leda till fler överklaganden och ökad måltillströmning till Migrationsöverdomstolen. Där frigörs dock resurser när domstolen inte längre ansvarar för att fatta beslut om förvar eller uppsikt eller om förnyad prövning av sådana beslut.

Förslagen i avsnitt 8.4.4 och 8.4.5 om förlängd tid för verkställighetsförvar och utvidgade möjligheter till förlängning av förvarstiden innebär att fler utlänningar kan hållas i förvar under en längre tid. Den kostnad det innebär att under längre tid administrera och ta hand om utlänningar som hålls i förvar kommer främst att drabba Kriminalvården, eftersom de förvarstagna placeras på kriminalvårdsanstalter och häkten. Då den nya lagen kommer att användas i ett begränsat antal fall – och bara några av utlänningarna kommer att beröras av den längre förvarstiden – kommer ändringarna inte att leda till någon märkbart ökad arbetsbelastning för Kriminalvården och bör därför kunna hanteras inom befintlig budget.

Längre förvarstid innebär att det enskilda förvarsbeslutet behöver prövas på nytt vid fler tillfällen, vilket leder till viss ökad arbetsbörda. Fler nya prövningar innebär att muntlig förhandling kommer att behöva hållas i större utsträckning. Det ställs också ökade krav på muntlighet i samband med att ett beslut om förvar har verkställts. Samtidigt ska prövning göras mindre ofta än i dag. Utredningen bedömer att ändringarna därigenom tar ut varandra.

Om fler barn tas i förvar påverkas Migrationsverket, genom förslaget att barn som hålls i förvar alltid ska placeras i verkets förvarsanläggningar. Förvarstiderna för barn är emellertid lika korta som i dag och det förväntas bli mycket ovanligt att barn tas i förvar.

Ändrade regler om uppsikt

Bestämmelsen om uppsikt får enligt förslaget i avsnitt 9.2.1 delvis ett annat innehåll än i dag. Uppsikt kan i fortsättningen även bestå i ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område. Ändringen bedöms inte leda till fler beslut om uppsikt. Däremot krävs det delvis andra överväganden, t.ex. om hur vistelseområdet lämpligen bör avgränsas. Kontrollen av utlänningarna underlättas, om de bara tillåts röra sig inom ett begränsat område. En utlänning som har uppsikt ska fullgöra skyldigheten att anmäla sig eller lämna sitt pass eller

annan identitetshandling enbart hos Polismyndigheten. Även det underlättar kontrollen.

I avsnitt 9.2.4 har utredningen föreslagit att Migrationsöverdomstolen inte längre ska vara behörig att besluta om uppsikt, annat än vid överklagande av beslut om förvar. I stället kommer Migrationsverket att fatta flertalet uppsiktsbeslut. Förslaget i avsnitt 9.2.8 om att muntlig förhandling ska kunna hållas även i ärenden om uppsikt hos regeringen innebär att Migrationsöverdomstolen kan få i uppdrag att hålla muntlig förhandling i sådana ärenden. Det uppvägs emellertid av den lättnad förslaget om ändrad behörighet innebär för domstolen.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen angående uppsikt endast får marginell påverkan på myndigheternas arbetsbörda. Det gäller särskilt som uppsikt sannolikt bara kommer att användas när möjligheterna till förvar är uttömda. Förslagen bedöms därför inte medföra några kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser.

Regeringen får rätt att besluta om fortsatt uppsikt när den beslutar om utvisning. Eftersom besluten fattas i ett sammanhang bör det inte bli något merarbete för regeringen.

Utökade kontrollmöjligheter

I avsnitt 10.5.3 har utredningen föreslagit att både anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel ska få användas för att kontrollera de utlänningar som den nya lagen är tillämplig på oavsett vilken utvisningsgrund som har tillämpats. Det innebär en utvidgning i förhållande till i dag. Den påverkar framför allt Säkerhetspolisen, som får bättre kontrollmöjligheter men som samtidigt behöver hantera fler ansökningar om tvångsmedel. Migrationsverket kan komma att få något fler ansökningar om generella beslut och Stockholms tingsrätt något fler ansökningar om tillstånd i enskilda fall till tvångsmedel. Genom den precisering av de generella förutsättningarna för att få använda tvångsmedel som har föreslagits i avsnitt 10.5.5 blir emellertid regleringen tydligare och mer lättillämpad, vilket bör minska handläggningstiden. I avsnitt 10.5.10 har utredningen föreslagit att kravet för att rätten ska få ge tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel sänks från synnerliga till särskilda skäl. Det innebär

också att tvångsmedel kan komma att aktualiseras i något fler fall än i dag. I avsnitt 10.5.11 har föreslagits att Säkerhetspolisen ska få använda hemlig kameraövervakning. Genom att Säkerhetspolisen får tillgång till ett nytt tvångsmedel effektiviseras kontrollen av utlänningarna. Den ökade arbetsbörda som det kan innebära att ansöka om, besluta om och administrera tvångsmedel i fler fall uppvägs alltså enligt utredningens mening till stor del av effektivisering. Vid en jämförelse med den avsevärda kostnad det skulle innebära att införa ett system med elektronisk övervakning (se avsnitt 16.6.13) kan det konstateras att utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att använda tvångsmedel är ett både effektivare och mer resursbesparande sätt att möta hotet från utlänningarna i fråga. Det vore under alla omständigheter önskvärt med en utökad resurstilldelning för kontrollen av utvisade utlänningar. Det skulle troligen bli en bättre kontroll om mer resurser kunde användas för att t.ex. tolka och analysera resultaten av användningen av hemliga tvångsmedel. Det är dock en fråga för Säkerhetspolisen att inom ramen för tillgängliga resurser avgöra hur de används på bästa sätt.

Reglerna om anmälningsskyldighet ändras något. I avsnitt 10.5.9 har utredningen föreslagit att Säkerhetspolisen ska få möjlighet att interimistiskt besluta om anmälningsskyldighet. Det är en ny, men mycket begränsad, uppgift. Arbetsbördan påverkas inte annat än marginellt och det uppvägs av att Säkerhetspolisen inte behöver kontrollera utlänningen med andra metoder.

I avsnitt 10.5.8 har utredningen föreslagit att anmälningsskyldigheten kan skärpas genom ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område. Det leder inte i sig till fler beslut, eftersom förbudet att lämna vistelseområdet utgör ett led i anmälningsskyldigheten. Däremot krävs det delvis andra överväganden, t.ex. om hur vistelseområdet lämpligen bör avgränsas. Kontrollen underlättas genom att utlänningen bara får röra sig inom ett begränsat område. Överklagandefrekvensen kan dock komma att påverkas, om besluten om anmälningsskyldighet blir mer ingripande för den enskilde. Mer resurser kommer också att behöva läggas på att kontrollera att förbuden efterlevs och att följa upp eventuella behov av ändringar. Utredningen gör dock den samlade bedömningen att ändringarna beträffande anmälningsskyldigheten inte kommer att påverka resursbehovet hos någon av de berörda myndigheterna mer än marginellt.

Ändrade överklaganderegler

Genom utredningens förslag i avsnitt 13.2.4 införs en rätt att överklaga Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om uppsikt till Migrationsöverdomstolen. Det blir också möjligt att begära Högsta förvaltningsdomstolens prövning av ett statsråds beslut om uppsikt. I avsnitt 13.2.7 har föreslagits att Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut i fråga om jäv i fortsättningen får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Det förtydligas också att myndigheternas beslut i fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt lagen får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Förslagen kan medföra en något ökad måltillströmning till Migrationsöverdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom det bara kommer att röra sig om ett begränsat antal ärenden per år bör det påverka domstolarna endast marginellt och kunna hanteras inom befintliga budgetramar. Förslagen kan också leda till en marginellt ökad arbetsbörda för Migrationsverket och Säkerhetspolisen att administrera överklagandena. Regeringskansliet kan likaså få administrera fler klagomål.

Ändrade handläggningsregler i övrigt

I avsnitt 9.2.6 och 10.5.8 har utredningen föreslagit att beslut om uppsikt och om anmälningsskyldighet som kontrollåtgärd ska delges utlänningen. Kravet på delgivning gäller även för interimistiska beslut och ändringar i tidigare beslut. Det är i första hand Migrationsverket och regeringen som i egenskap av beslutande myndigheter ska tillämpa det nya kravet, men det gäller även för Säkerhetspolisen och för Migrationsöverdomstolen, om den beslutar om uppsikt när den prövar ett överklagat beslut om förvar. Delgivningskravet kan emellertid inte antas leda till någon större arbetsbörda, eftersom det rör sig om ett begränsat antal ärenden och besluten kan delges genom exempelvis en polisman. Den något ökade arbetsbördan bör därför kunna hanteras med befintliga resurser.

Förslaget i avsnitt 13.2.8 om att en utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om utvisning ska få nöjdförklara sig påverkar främst Migrationsverket, som i de flesta fall kommer att ta emot nöjdförklaringarna. Mot bakgrund av det begränsade antalet utvis-

ningsbeslut och då verket redan har utarbetade rutiner för att ta emot nöjdförklaring enligt utlänningslagen bedöms den nya arbetsuppgiften inte kräva några extra resurser. Förslaget kan även medföra en något ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten och Kriminalvården, som också ska kunna ta emot nöjdförklaringar. Även det motsvarar ordningen enligt utlänningslagen. Den marginellt ökade arbetsbörda som förslaget kan leda till bör därför kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Verkställighet av utvisningsbeslut

Den utvidgade möjligheten till utvisning kan leda till att något fler utvisningsbeslut ska verkställas men det går inte att förutse hur stor andel av besluten som kommer att vara verkställbara. Det rör sig dock om ett begränsat antal verkställighetsärenden. Säkerhetspolisen ska enligt förslaget i avsnitt 7.3.1 ansvara för verkställigheten av samtliga utvisningsbeslut enligt den nya lagen. Den något ökade arbetsbördan för Säkerhetspolisen vägs upp av att myndigheten får en bättre kontroll över verkställighetsarbetet. Säkerhetspolisen får också en tydligare rätt att begära hjälp av Polismyndigheten med att sköta den praktiska hanteringen av verkställigheten. Den eventuella kostnadsökning som kan uppstå för Polismyndigheten uppvägs av att Polismyndigheten inte själv längre ansvarar för att verkställa några beslut om utvisning enligt den nya lagen och inte längre kan ta initiativ till att hemliga tvångsmedel ska användas.

Polismyndigheten ska enligt förslaget i avsnitt 15.6 verkställa allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott även i de fall där det är fråga om ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Säkerhetspolisen ska dock i vissa fall kunna begära att få överta verkställigheten. Det rör sig också här om ett mycket begränsat antal fall. Den något ökade arbetsbördan för Polismyndigheten bör därför kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Tillsyn över tvångsmedelsanvändningen

I avsnitt 11.4.2 har utredningen föreslagit att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kontrollskyldighet även ska

omfatta hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Mot bakgrund av att lagen om särskild utlänningskontroll har använts i få fall kan det, även om den nya lagen får ett vidare tillämpningsområde, antas att det inte kommer att bli någon större arbetsbelastning för nämnden om tillsynsområdet utvidgas. Den ökade arbetsbördan bör därför kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Offentliga biträden

Utredningens förslag leder i sig inte till att offentligt biträde kommer att beviljas i fler fall än i dag. Förslaget i avsnitt 12.3.2 att ett offentligt biträde som utgångspunkt ska vara advokat bör inte heller innebära någon kostnadsökning för staten. Däremot kan det förhållandet att den nya lagen får ett vidare tillämpningsområde leda till att något fler biträden behövs. Det rör sig emellertid om mycket få fall, eftersom lagen är tillämplig på en begränsad grupp av utläningar. Eftersom offentligt biträde också kan förordnas i verkställighetsärenden avseende frågor om förvar (som pågått mer än tre dagar) och tiden för förvar förlängs, kan offentliga biträden i något högre utsträckning behöva inställa sig till förhandlingar. Det uppvägs emellertid av att det blir färre förhandlingar i det enskilda ärendet, eftersom ny prövning kommer att göras mer sällan.

Ändrade regler i utlänningslagen

Utredningens förslag i avsnitt 15.2 i fråga om främlingspass innebär att fler ärenden kan utgöra säkerhetsärenden. I avsnitt 15.3.2 har utredningen föreslagit att främlingspass ska kunna återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Om Säkerhetspolisen förordar att en utlännings främlingspass ska återkallas, ska ärendet handläggas som ett säkerhetsärende. Det kan därför bli något fler sådana ärenden. Utredningen har i avsnitt 15.3.3 föreslagit att Migrationsverkets beslut i fråga om utfärdande av och återkallelse av främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol. Det kan medföra något ökad måltillströmning till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Migrationsverket kan få en ökad arbetsbörda av att hantera överklagandena. Bara en del av de som får avslag på sin ansökan om främlings-

pass kan dock förväntas överklaga besluten och ärendena rör en mycket begränsad fråga. Utredningen bedömer att överprövningen inte medför särskilt mycket merarbete för domstolarna. De eventuella kostnadsökningar som förslagen om främlingspass sammantaget medför bör kunna hanteras inom befintliga resurser.

Förslaget i avsnitt 15.2 att Säkerhetspolisen ska kunna överklaga beslut i fråga om uppsikt innebär att det kan bli något fler överklaganden av beslut i sådana frågor. De eventuella kostnadsökningar som det medför att hantera sådana överklaganden bör inte bli större än att de kan hanteras inom nuvarande resurser.

I avsnitt 15.4.1 har utredningen föreslagit att uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall får vägras av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Det skulle kunna leda till att fler utlänningar som utgör säkerhetshot upptäcks. Det eventuella merarbete som kan uppstå för Säkerhetspolisen till följd av det uppvägs av att myndigheten får bättre kontroll över sådana utlänningar.

Förslagen i avsnitt 15.4.2 och 15.4.3 innebär att beviljade uppehållstillstånd ska kunna återkallas i fler fall och efter längre tid. Det kan medföra något ökade kostnader att hantera ärenden om återkallelse och överklagande av sådana beslut och leda till ett något ökat antal överklaganden. Kostnadsökningarna bör dock inte bli större än att de kan hanteras med dagens resurser.

17.1.2 Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda

<p>Utredningens bedömning: Förslagen leder inte till några ekonomiska konsekvenser för kommuner, företag eller enskilda.</p>

Skälen för utredningens bedömning: I betänkandet behandlas inte några frågor som berör kommuner. Förslagen bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller enskilda.

17.2 Andra konsekvenser

17.2.1 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen får en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen syftar till att fler utlänningar som kan komma att begå terrorismrelaterade gärningar eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet ska kunna utvisas eller, om utvisningsbesluten inte kan verkställas, kontrolleras. Det är inte fråga om någon straffrättslig reform utan en teknisk översyn av ett redan befintligt regelverk inom utlänningslagstiftningen. Förslagen förväntas därför inte få någon direkt effekt på brottsligheten. En tydligare lagstiftning kommer dock att förenkla Säkerhetspolisens brottsbekämpande arbete. Det kan i förlängningen leda till ökad lagföring och ett förstärkt straffhot. Att utvisa utlänningar som utgör ett allvarligt säkerhetshot kan också bidra till att terroristattentat och andra allvarliga brott förhindras och att hot mot Sveriges säkerhet avvärsjs. Genom att utlänningar med eventuell avsikt och förmåga att utföra ett angrepp avlägsnas ur landet eller ställs under hårdare kontroll får Säkerhetspolisen bättre förutsättningar att skydda samhället. Att verkställighetsförvar ska kunna pågå under en längre tid gör att utlänningen hindras från att begå brott under den tid som han eller hon är frihetsberövad. Även skärpningen av anmälnings-skyldigheten, att Säkerhetspolisen får använda fler tvångsmedel och att tvångsmedel får användas i fler fall förstärker kontrollen av de utlänningar som har utvisats på grund av att de utgör allvarliga säkerhetshot men där utvisningsbesluten inte kan verkställas. Det bedöms sammantaget få en positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen beträffande säkerhetsärenden enligt utlänningslagen syftar till att fler utlänningar som kan komma att bedriva säkerhetshotande verksamhet ska hindras från att komma till Sverige eller att kunna stanna kvar i landet när det upptäcks att de utgör ett säkerhetshot. Brott kan förhindras om utlänningarna i fråga inte tillåts att komma till Sverige eller tvingas att lämna landet.

Utredningen har fortlöpande, i alla delar av övervägandena, redovisat konsekvenserna för rättssäkerheten och enskildas personliga integritet. Någon särskild redovisning av det görs därför inte här.

17.2.2 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen innebär inte några konsekvenser för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen är utformade så att de i sig inte innebär olika konsekvenser för kvinnor och män. Det är dock betydligt fler män än kvinnor som förekommer i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll och i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Tillämpningsområdet för den nya lagen blir vidare än för dagens lagstiftning. Fler utläningar, och därmed fler män, kan därför komma att bli föremål för ingripanden enligt den nya lagen. Förslagen i avsnitt 8.4.4 och 8.4.5 innebär att utläningar kan hållas i verkställighetsförvar under längre tid. Rent generellt kan därför fler män komma att vara frihetsberövade en längre tid. Utredningens förslag att andra tvångs- och kontrollåtgärder ska kunna tillämpas i fler fall bedöms också få större återverkningar på män än på kvinnor. Det blir också konsekvensen av att fler ärenden ska kunna utgöra säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, att främlingspass ska kunna återkallas och att uppehållstillstånd ska kunna återkallas i större utsträckning än i dag.

17.2.3 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslagen medför begränsade konsekvenser för barn.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen påverkar barn ur två olika perspektiv. Å ena sidan kan barn drabbas av att fler föräldrar blir föremål för ingripande eller åtgärder enligt den nya lagen eller i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Föräldrar kan utvisas i större utsträckning, få sina uppehållstillstånd återkallade i fler fall, sitta

längre tid i förvar eller kontrolleras hårdare. Det kan leda till att barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv med föräldern. Å andra sidan kan också fler barn själva bli föremål för ingripande enligt den nya lagen, eftersom den kan tillämpas i fler fall än den nuvarande lagstiftningen. Även misstankar om mindre allvarliga terrorismrelaterade gärningar kan göra att den nya lagen aktualiseras. Det skulle kunna drabba fler unga som t.ex. reser eller utbildar sig i terrorismsyfte eller har samröre med en terroristorganisation utan att själv ha viljan och förmågan att utföra ett attentat. Det kan inte uteslutas att någon av dessa utlänningar inte har fyllt 18 år. Förslagen innebär inte olika konsekvenser för flickor och pojkar.

I avsnitt 8.4.13 har utredningen föreslagit att barn som hålls i förvar inte längre ska få placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Barn ska alltid placeras i Migrationsverkets förvarlokaler. Det bedöms vara i huvudsak positivt ur ett barnperspektiv. Det kan dock i något enstaka fall innebära att barn kan komma att skiljas från sina föräldrar, eftersom vuxna utlänningar som tas i förvar av säkerhetsskäl ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller på ett häkte, eller undantagsvis i polisens arrestlokaler. Möjligheten att avskilja barn från andra utlänningar som hålls i förvar i Migrationsverkets förvarlokaler kan förväntas utnyttjas i mycket liten utsträckning. I de fall där det kan bli aktuellt att avskilja ett barn kommer det att handla om en mycket begränsad tid.

Utredningen bedömer därför att konsekvenserna för barn sammantaget blir begränsade, särskilt mot bakgrund av att det kan antas bli mycket ovanligt att den nya lagen kommer att tillämpas på barn. Barn kan dock som nyss nämnts påverkas av att lagen tillämpas på föräldrarna. För det enskilda barnet kan konsekvenserna då bli stora, om t.ex. hans eller hennes pappa eller mamma hålls i förvar under en lång tid eller utvisas till ett land långt borta.

17.2.4 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser av betydelse.

Skälen för utredningens bedömning: Författningsförslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Förslagen kommer inte att få några konsekvenser för miljön. Regleringen bedöms inte heller få några egentliga effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslaget om högre kompetenskrav i avsnitt 12.3.2 kan dock ha viss negativ effekt för de juridiska byråer som inte har advokater anställda och därför inte längre kan anlitas som offentliga biträden i mål och ärenden enligt den nya lagen.

Den föreslagna regleringens förhållande till de skyldigheter som följer av att Sverige har anslutit sig till EU har behandlats i avsnitt 5.2.4 och 15.4.1.

Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) och som inte redan har kommenterats i detta kapitel.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska träda i kraft så snart som möjligt. Det gäller även övriga författningsförslag i betänkandet.

Skälen för utredningens förslag: Den föreslagna lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och ändringarna i utlänningslagen medför inga systemändringar eller behov av större utbildningsinsatser eller liknande hos de berörda myndigheterna. Det är visserligen fråga om en helt ny lag som ska träda i kraft men den bygger i stora delar på nuvarande regelverk. De ändringar som föreslås när det gäller säkerhetsärenden enligt utlänningslagen innebär inte heller några omfattande förändringar för de berörda myndigheterna. Den lagstiftning som utredningen föreslår bör därför kunna träda i kraft så snart som möjligt. Vid samma tidpunkt bör, som har föreslagits i avsnitt 5.2.1, lagen och förordningen om särskild utlänningskontroll upphöra att gälla.

Det bör dock noteras att Terroristbrottsutredningen föreslår att den nya terroristbrottslagen ska träda i kraft den 1 juli 2021, se avsnitt 6.2.6. Utredningens förslag när det gäller tillämpningsområdet för den lag som ska ersätta lagen om särskild utlänningskontroll bygger till viss del på att förslaget till terroristbrottslag genomförs. Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar bör därför med fördel träda i kraft tidigast vid samma tidpunkt. Hur situationen bör hanteras om Terroristbrottsutredningens förslag om en samlad lag inte leder till någon lagstiftningsåtgärd, eller om det lagstiftningsarbetet drar ut på tiden, har behandlats i avsnitt 6.2.7. De här föreslag-

na lagändringarna bör i så fall kunna träda i kraft utan eventuella förändringar på det straffrättsliga området när det gäller terrorismrelaterad brottslighet. Då krävs det emellertid vissa andra lagändringar.

18.2 Övergångsbestämmelser

18.2.1 Handläggning av mål och ärenden

Utredningens förslag: Om ett beslut om förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll har meddelats och verkställts före ikraftträdandet av den nya lagen, ska den första nya prövningen efter det göras senast vid den tidpunkt då en ny prövning skulle ha gjorts enligt äldre bestämmelser. Om utlänningen hålls kvar i förvar ska ny prövning därefter göras enligt de nya reglerna.

Utredningens bedömning: Det behövs inga andra övergångsbestämmelser för handläggningen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utredningen föreslår att det införs en ny lag som ska ersätta lagen om särskild utlänningskontroll. Det som kan behöva regleras i övergångsbestämmelser är framför allt hur pågående ärenden hos de berörda myndigheterna bör hanteras.

I frågor som rör handläggningen av mål och ärenden bör den nya lagstiftningen tillämpas från det att den träder i kraft. Det innebär exempelvis att en ansökan från Säkerhetspolisen om att en utlännings ska utvisas ska hanteras enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsansökningar om ansökan ges in efter ikraftträdandet av den nya lagen. Andra handlägningsregler, t.ex. ifråga om krav på muntlig handläggning, rätten till offentligt biträde och skyldigheten att motivera beslut bör också gälla från ikraftträdandet. Detsamma gäller det skärpta kravet på vilka personer som kan utses till offentligt biträde. Några övergångsbestämmelser för myndigheternas handläggning behövs därmed inte.

De nya reglerna om förvar och uppsikt bör tillämpas vid prövning som görs från och med den dag då de träder i kraft. Det gäller såväl regler om prövningen i sak, som regler avseende förfarandet hos de beslutande myndigheterna. Det innebär bl.a. att de nya reglerna om

hur tiden i förvar ska bestämmas kommer att gälla även i fall där utlänningen har tagits i förvar före ikraftträdandet. Utredningen föreslår nya regler för när ett beslut om förvar ska prövas på nytt. En särskild övergångsbestämmelse krävs för att klargöra när sådan prövning ska göras i de fall där beslutet om förvar har meddelats och verkställts före ikraftträdandet av den nya lagen. Den första nya prövningen som ska göras efter ikraftträdandet bör äga rum senast när ny prövning skulle ha gjorts enligt tidigare bestämmelser, dvs. enligt 10 kap. 9 § första stycket utlänningslagen som tillämpas genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll. Skälet till det är att en utlänning som har tagits i förvar enligt äldre bestämmelser inte ska behöva vänta den något längre tid som den nya lagen medför, innan han eller hon ges rätt till ny prövning. I normala fall föregås ett förvarsbeslut inte av någon muntlig förhandling. Det är först inför att förvarsbeslutet ska prövas på nytt som utlänningen får komma till tals. Utredningen har i avsnitt 8.4.9 föreslagit att muntlig handläggning ska genomföras så snart som möjligt efter det att ett beslut om förvar har verkställts, om beslutet inte har föregåtts av sådan handläggning. Muntlig förhandling ska sedan hållas inför ny prövning av beslut om förvar, vilket ska göras var fjärde vecka fram till dess att det finns ett verkställbart utvisningsbeslut och därefter var tredje månad. Den nya regleringen kan medföra att den som har tagits i förvar enligt äldre bestämmelser får vänta alltför länge på att få utveckla sin sak muntligen. Äldre bestämmelser om när ett förvarsbeslut ska prövas på nytt bör därför tillämpas i en övergångsfas. Det bör gälla generellt. När det har gjorts en första ny prövning av förvarsbeslutet efter ikraftträdandet bör de nya fristerna om fyra veckor vid sannolikhetsförvar och tre månader vid verkställighetsförvar börja tillämpas.

18.2.2 Användningen av tvångsmedel och tillsyn

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser när det gäller utredningens förslag rörande tvångsmedel. Det finns inte heller behov av några övergångsbestämmelser för tillsynen över tvångsmedelsanvändningen.

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Nya bestämmelser ska tillämpas även i tvångsmedelsärenden som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna träder i kraft. Den ordningen är lämplig när det gäller de föreslagna ändringarna avseende användning av tvångsmedel med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det finns därför inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningen föreslår att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens hantering av hemliga tvångsmedel enligt den nya lagen. Nämnden ska också vara skyldig att på begäran av enskild kontrollera om användningen av hemliga tvångsmedel enligt lagen har varit författningsenlig. Någon sådan uttrycklig skyldighet har det inte funnits tidigare. Det kommer därför inte att finnas några pågående tillsynsärenden när den nya lagen träder i kraft. Den tillsyn som kommer att äga rum efter ikraftträdandet avser tillämpningen av den nya lagen. Det behövs därför inte någon övergångsbestämmelse för det.

18.2.3 Straffbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser när det gäller straffbestämmelserna.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen föreslår att maximistraffet för vissa brott i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska vara högre än vad som är fallet i den nuvarande regleringen. Möjligheten att döma till böter tas bort vid vissa brott. Det straffbara området utvidgas också något. Vid bedömningen av om det behövs övergångsbestämmelser för de överträdelser som har begåtts tidigare men inte hunnit beivras när den nya lagen träder i kraft, ska artikel 7 i Europakonventionen, 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas. Enligt artikel 7 i Europakonventionen får ingen fällas till ansvar för en gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell

rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. I 2 kap. 10 § regeringsformen förbjuds retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Enligt 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken ska straff bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när en dom meddelas ska den lagen tillämpas om den leder till frihet från eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning och innebär att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som är minst ingripande. Mot den bakgrunden behövs det inte några övergångsbestämmelser till straffbestämmelserna i den nya lagen.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges lagens huvudsakliga tillämpningsområde. Paragrafen, som delvis motsvarar 1 § i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 6.2.7, 6.3.3 och 6.4. Paragrafen renodlas så att grunderna för utvisning lyfts ut från de bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde. Utvisningsgrunderna behandlas i 2 kap. 1 §.

Lagen gäller enligt *punkten 1* i mål och ärenden där det med hänsyn till vad som är känt om en utlännings tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas att utlänningen kommer att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen (2021:000). Punkten motsvarar till viss del 1 § 2 lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Hänvisningen till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ersätts dock av en generell hänvisning till gärningar enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Därmed omfattas samtliga handlingar som är kriminaliserade i terroristbrottslagen. Det gäller såväl terroristbrott som andra brott med anknytning till terrorism. Exempel på det kan vara finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Lagen gäller också om utlänningen kan antas komma att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om gärningen är straffbelagd i terroristbrottslagen. Skulle det brott som utlänningen kan antas kom-

ma att begå eller medverka i bedömas som ett ringa fall enligt den föreslagna terroristbrottslagen är lagen inte tillämplig, om sådana gärningar undantas från straffansvar enligt den lagen. Det föreslås gälla för bl.a. ringa fall av finansiering av terrorism och resa i terrorismsyfte.

Vid bedömningen av om lagen är tillämplig handlar det inte om att klassificera begångna brott. I stället ska det bedömas om utlänningen kan antas komma att begå eller medverka till gärningar för vilka ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Den bedömningen ska göras utifrån vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter. Det är således risken för framtida brottslighet som ska bedömas och utlänningens kopplingar till den. Det krävs därför inte att det föreligger konkreta bevis om gärningar av angivet slag. Om så är fallet ska brottet eller brotten utredas på sedvanligt sätt.

Även begångna brott kan givetvis vägas in vid den samlade bedömning som ska göras av risken för att utlänningen i framtiden begår terrorismrelaterade brott. Om utlänningen har åtalats men inte dömts för något sådant brott som anges i punkten får det avgöras i det enskilda fallet om det är en sådan omständighet som gör att lagen är tillämplig. Om domstolen t.ex. har funnit att mycket talar för att utlänningen gjort sig skyldig till den åtalade gärningen, men att bevisningen inte varit tillräcklig för en fällande dom, är det naturligtvis graverande. På samma sätt kan ett ingående motiverat beslut att inte väcka åtal på grund av bristande bevisning vägas in. Det kan också finnas uttalanden om utlänningens syn på terroristverksamhet eller koppling till eller förhålligande av en terroristorganisation som kan ha betydelse för bedömningen av den framtida risken för brottslighet. Även brott som utlänningen har dömts eller misstänkts för i ett annat land kan, beroende på omständigheterna, vägas in.

För att lagen ska vara tillämplig krävs det alltså att det finns någon uppgift om utlänningen som ger anledning att anta att han eller hon kan komma att begå eller medverka till en gärning av sådant slag som kriminaliseras i den föreslagna terroristbrottslagen. "Kan antas" är ett lågt beviskrav.

Enligt *punkten* 2 ska lagen även tillämpas på en utlänning som, på annat sätt än som anges i första punkten, kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Den aktuella punkten omfattar i allt väsentligt samma kategorier av utlänningar som kan utvisas med stöd av

1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll, dvs. om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Endast ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt framträdande faller in under punkten. Som exempel kan nämnas ärenden som rör utläningar med starka kopplingar till organisationer eller nätverk som är kända för att använda våld eller andra brott för att uppnå sina syften men där det inte är fråga om gärningar som utgör brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, vårdslöshet med hemlig uppgift och andra handlingar som är straffbara enligt 19 kap. brottsbalken utgör typiskt sett exempel på sådant som kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Även statsstyrt företagsspioneri kan höra dit. Endast sådana brott som har fängelse två år eller mer i straffskalan bör dock kunna hänföras till allvarliga hot.

Uttrycket ”på annat sätt” har använts för att ge utrymme för sådana fall där utläningen t.ex. inte har vilja eller förmåga att själv utföra en terroristhandling, och där handlandet inte heller på annat sätt är kriminaliserat i den föreslagna terroristbrottslagen, men där hans eller hennes agerande är sådant att det sammantaget ändå kan anses utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Om utläningen har en så destabiliserande effekt på omgivningen att han eller hon utgör en påtaglig samhällsfara ska lagen följaktligen kunna tillämpas.

Utläningen ska alltså på något sätt som går att konkretisera kunna utgöra ett allvarligt hot mot samhället. Det ska ha stor betydelse för Sveriges säkerhet att lagen kan tillämpas på utläningen. Bedömningen får inte bygga på spekulationer eller allmänna hypoteser.

Uttrycket rikets säkerhet justeras språkligt till det modernare Sveriges säkerhet som också används i bl.a. säkerhetsskyddslagen (2018:585). Motsvarande ändring görs i definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

I avsnitt 6.2.7 och 6.3.3 utvecklas vilka utläningar som kan antas vara presumtiva terrorister eller som annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Om Säkerhetspolisen enligt 2 kap. 2 § ansöker om att en sådan utläning ska utvisas kommer ärendet hos Migrationsverket att handläggas med stöd av denna lag. Det innebär att de särskilda förvarsgrunderna i 3 kap. 1–3 §§ blir tillämpliga. Om ett utvisningsbeslut mot en utläning inte kan verkställas, kan han eller hon åläggas anmälningsskyldighet och bli föremål för andra tvångsmedel enligt 5 kap. I 6 kap. finns det bestämmelser om hur

mål och ärenden ska handläggas. Generellt gäller att frågor där lagen tillämpas ska handläggas skyndsamt, se kommentaren till 7 §.

Lagen gäller även i vissa andra fall, vilket framgår av 2 och 3 §§. I 7 kap. 5 § anges när lagen, efter överklagande, inte längre ska tillämpas, utan ärendet i fortsättningen ska handläggas enligt reglerna i utlänningslagen. Enligt 7 kap. 8 § får regeringen även i vissa andra fall överlämna ett ärende till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen.

Om det är fråga om en utlänning som inte uppfyller kraven i paragrafen men som ändå utgör en säkerhetsrisk, ska hans eller hennes rätt att vistas i Sverige handläggas som ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

2 §

Paragrafen reglerar när andra frågor än utvisning ska handläggas enligt lagen. Den motsvarar 2 § tredje stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 6.4.

En ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt ska prövas enligt denna lag i stället för enligt utlänningslagen (2005:716), om Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt 2 kap. 1 §. Det gäller även om utlänningen gör sin ansökan efter det att Säkerhetspolisen har väckt frågan om utvisning. Med uppehållstillstånd avses främst sådana uppehållstillstånd som regleras i 5 kap. utlänningslagen. Av 2 kap. 8 § framgår dock att om en utlänning ansöker om t.ex. förlängning av ett EU-blåkort eller ICT-tillstånd under handläggningen av en fråga om utvisning enligt denna lag, ska handläggningen av förlängningsansökan vila i avvaktan på att utvisningsfrågan avgjorts slutligt. Det gäller också om en sådan ansökan redan är gjord när Säkerhetspolisen ansöker om att utlänningen ska utvisas, se kommentaren till den paragrafen.

Har Migrationsverket beslutat om utvisning och beslutet överklagats till regeringen när utlänningen ansöker om uppehållstillstånd eller någon av de andra förmåner som anges i paragrafen, får regeringen enligt 7 kap. 6 § undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till Migrationsverket. Regeringen kan dock välja att avgöra ärendet i dess helhet, se kommentaren till den paragrafen.

3 §

Paragrafen anger att lagen i vissa fall ska tillämpas även efter det att en utlänning har utvisats. Den motsvarar 2 § fjärde stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 6.4.

Om en utlänning, som har utvisats enligt 2 kap. 1 §, ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, ska ansökan handläggas enligt denna lag i stället för enligt utlänningslagen (2005:716). Det gäller även om utlänningen har utvisats eller meddelats motsvarande beslut enligt bestämmelser i äldre lag. Paragrafen tillämpas t.ex. om en utlänning har utvisats enligt den nu gällande lagen men utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas på grund av ett verkställighetshinder och utlänningen därför är kvar i Sverige när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. Har utvisningsbeslutet verkställts och utlänningen befinner sig i ett annat land när ansökan om uppehållstillstånd görs, ska ansökan också handläggas enligt denna lag. Med uppehållstillstånd avses alla former av uppehållstillstånd, oavsett om ansökan gäller ett tidsbegränsat eller permanent tillstånd. Kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som söks med stöd av 5 b kap. och 6 a–c kap. utlänningslagen omfattas också.

Av 2 kap. 25 § framgår att en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som utvisats enligt denna lag, ska anses som en begäran om upphävande av utvisningsbeslutet om utvisningsbeslutet har verkställts. Endast regeringen får upphäva ett sådant beslut på ansökan av utlänningen.

Bestämmelser i annan författning

4 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 5 § i den nuvarande lagen, hänvisas till att vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) också gäller i tillämpliga delar vid handläggning enligt denna lag. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.7.

Hänvisningarna i *första stycket punkten 1* innebär att utlänningslagens bestämmelser om statusförklaring och resedokument blir tillämpliga vid handläggning enligt denna lag. Enligt dem ska en utlänning under vissa förutsättningar förklaras vara flykting, alternativt

skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. En förutsättning är dock att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd med återopande av skyddsskäl. En annan förutsättning är att utlänningen omfattas av någon av definitionerna av flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, se kommentaren till 6 § andra stycket. Om en utlänning sedan tidigare har beviljats uppehållstillstånd får också han eller hon ansöka om statusförklaring. Prövningen görs då på motsvarande sätt. Frågan om statusförklaring får inte prövas om asylansökan avvisas. Bestämmelsen i utlänningslagen om resedokument innebär att det för en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige.

Hänvisningarna i *punkten 2* innebär att ett flertal allmänna bestämmelser i utlänningslagen om uppehållstillstånd också ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Det handlar t.ex. om när flyktingar och andra skyddsbehövande ska ges uppehållstillstånd och när en asylansökan får avvisas. Även utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av bl.a. anknytning, internationella åtaganden och synnerligen ömmande omständigheter ska tillämpas. Detsamma gäller utlänningslagens bestämmelser om när en utlänning får vägras uppehållstillstånd. Reglerna i utlänningslagen om när en ansökan om uppehållstillstånd ska göras blir också tillämpliga.

Att ansökningar om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument i vissa fall ska handläggas enligt denna lag framgår av 2 och 3 §§. Migrationsverkets beslut i fråga om sådana ansökningar får enligt 7 kap. 1 § överklagas till regeringen.

Enligt *punkten 3* ska utlänningslagens bestämmelse om arbetstillstånd vid tidsbegränsade uppehållstillstånd tillämpas också vid handläggning enligt denna lag. En utlänning som med stöd av denna lag har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan alltså få ett arbetstillstånd. Det förutsätter dock att det inte finns skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet som talar emot att arbetstillstånd ges. Om en utlänning, som har utvisats på grund av att han eller hon utgör ett allvarligt säkerhetshot, har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när utvisningsbeslutet inte gått att verkställa kan det vara olämpligt att han eller hon tillåts arbeta i Sverige. Det normala i en sådan situation är dock att utvisningsbeslutet inhiberas. Då aktualiseras inte regeln om arbetstillstånd.

Hänvisningen i *andra stycket* innebär att om en utlänning utvisas enligt denna lag ska utlänningens ansökan om ställning som varak-

tigt bosatt i Sverige avslås på den grunden. Detsamma gäller om utlänningen redan har utvisats när han eller hon ansöker om ställning som varaktigt bosatt. Utvisningsbeslutet kan då ha meddelats antingen med stöd av denna lag eller enligt motsvarande bestämmelse i äldre lag. Att denna lag tillämpas på sådana ansökningar framgår av 2 och 3 §§. Om regeringen avslår en ansökan om utvisning enligt denna lag och utlänningen har ansökt om ställning som varaktigt bosatt, kan regeringen överlämna den ansökan till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen. Det framgår av 7 kap. 7 §. Har utlänningen genom ett tidigare beslut beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, får Migrationsverket enligt 2 kap. 6 § återkalla ställningen i samband med att verket beslutar att utlänningen ska utvisas.

I *tredje stycket* finns det en upplysning om att det i 6 § och i andra kapitel i lagen föreskrivs att även vissa andra bestämmelser i utlänningslagen ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Uppräkningen i denna paragraf är alltså inte uttömmande.

5 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, anges förhållandet till Dublinförordningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.7.

I paragrafen finns en upplysning om att Dublinförordningen ska tillämpas i förhållande till vissa stater, däribland andra medlemsstater i EU. Dublinförordningen reglerar vilken stat som är ansvarig för att pröva en asylansökan från en tredjelandsmedborgare eller en utlänning som är statslös. Ansöker en utlänning som är föremål för ingripande enligt förevarande lag om asyl och det framkommer att asylansökan ska prövas av en annan stat, kan utlänningen komma ett överföras dit. Frågan om överföring prövas emellertid inte med stöd av denna lag, utan i en särskild ordning.

Om förfarandet enligt Dublinförordningen används innebär det att asylansökan ska avvisas, om det beslutas att utlänningen ska överföras till en annan stat med stöd av Dublinförordningen.

Uttryck i lagen

6 §

Paragrafen anger vilken innebörd vissa uttryck som används i lagen har. Den har ingen direkt motsvarighet i den nuvarande lagen men ersätter vissa hänvisningar i 5 § till utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.6.

I *första stycket* anges att EES-medborgare och familjemedlem till en sådan medborgare har samma betydelse som i 1 kap. 3 b § andra stycket och 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en EES-stat. Med EES-stat avses enligt 1 kap. 3 b § första stycket utlänningslagen en stat som omfattas av avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Som familjemedlem till en EES-medborgare räknas en utlänning som är make till eller sambo med EES-medborgaren. Dit räknas också en släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år. Familjemedlem kan också vara en släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning. Även andra personer än de som nämnts kan anses vara familjemedlem till en EES-medborgare, exempelvis ett syskon eller en moster (Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande, prop. 2013/14:81, s. 41). Det gäller då att familjemedlemmen i det land från vilket han eller hon har kommit är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll eller att det av allvarliga hälsoskäl är absolut nödvändigt att EES-medborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen. En förutsättning för att anses som familjemedlem till en EES-medborgare är att utlänningen följer med eller i Sverige ansluter sig till EES-medborgaren. Familjemedlemmar till svenska medborgare kan också omfattas av begreppet familjemedlem till EES-medborgare, om utlänningen har en sådan anknytning till den svenska medborgaren som nämnts. Familjemedlemmen ska också följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när han eller hon återvänt till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

Hänvisningen till 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 2 § utlänningslagen görs på grund av bestämmelserna om upphävande av återreseförbud i 2 kap. 24 § och om rättsprövning i 7 kap. 8 §.

Enligt *andra stycket* har uttrycken flykting, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande samma innebörd som i 4 kap. 1–2 c §§ utlänningslagen. Flykting är en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i. Anledningen till det ska vara att utlänningen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av bl.a. ras, nationalitet eller politisk uppfattning. För att anses som flykting krävs det att utlänningen inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av skydd från det land som han eller hon är medborgare i. Som alternativt skyddsbehövande anses bl.a. den utlänning som befinner sig utanför sitt hemland därför att utlänningen riskerar att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff om han eller hon återvänder dit. Utlänningen ska i dessa fall inte kunna, eller på grund av risken inte vilja, begagna sig av hemlandets skydd. Med övrig skyddsbehövande avses en utlänning som i andra fall än de nämnda befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i därför att han eller hon behöver skydd på grund av en väpnad konflikt eller som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp. Till övrig skyddsbehövande kan även höra en utlänning som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i därför att det inte går att återvända till hemlandet på grund av en miljökatastrof.

En utlänning kan vara utesluten från att anses som flykting. Det gäller t.ex. om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. En utlänning kan vara utesluten från att anses vara alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Det gäller exempelvis om det finns synnerlig anledning att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till sådant brott som nyss nämnts eller om han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet.

Hänvisningen till 4 kap. 1–2 c §§ utlänningslagen görs på grund av bestämmelsen i 6 kap. 7 § om offentligt biträde för barn.

Skynksam handläggning

7 §

I paragrafen, som till viss del motsvarar hänvisningen i den nuvarande lagen till 1 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716), föreskrivs ett allmänt skynsamhetskrav. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.8.

Kravet innebär att all handläggning av mål och ärenden med stöd av lagen ska göras skynsamt. Det åligger alltså Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och regeringen att se till att målen och ärendena handläggs med den skynsamhet som krävs. Om Polismyndigheten har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att ombesörja verkställigheten av ett utvisningsbeslut (jfr kommentaren till 2 kap. 9 §) gäller kravet på skynsamhet även vid den myndighetens handläggning. Handlägger allmän domstol ett mål eller ärende om tvångsmedel enligt lagen ska också det handläggas skynsamt. Hur snabbt en fråga måste hanteras får avgöras i det enskilda fallet utifrån de förutsättningar som gäller för den. Finns det misstankar om ett nära förestående terroristattentat eller att utlänningen har för avsikt att gå under jorden är det särskilt viktigt med ett snabbt ingripande. Är utlänningen frihetsberövad bör det ställas högre krav på skynsamhet än om utlänningen är på fri fot. Det ligger i sakens natur att en fråga kan handläggas med större skynsamhet om det är Migrationsverket och Säkerhetspolisen som hanterar saken än om regeringen gör det. Det ställs särskilda krav på skynsamhet när det har fattats ett interimistiskt beslut om förvar eller uppsikt, se kommentaren till 3 kap. 7 och 8 §§ och 4 kap. 4 §. I 2 kap. 3 § föreskrivs att vissa myndigheter är skyldiga att skynsamt anmäla om en utlänning bör utvisas med stöd av lagen.

Proportionalitetsbedömning

8 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, ger uttryck för en generell proportionalitetsprincip. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.9.

Av paragrafen framgår att det alltid ska göras en proportionalitetsbedömning vid beslut med stöd av bestämmelser i 3, 4 och 5 kap. Det rör sig om sådana beslut som innebär att utlänningens rörelse-

frihet begränsas genom förvar eller uppsikt eller att utlänningen utsätts för tvångsmedel eller någon annan tvångsåtgärd. Sådana åtgärder får endast vidtas om åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse. Prövningen ska göras oavsett om det är Migrationsverket, regeringen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller rätten som beslutar om åtgärden. Proportionalitetsprincipen gäller dock inte bara när beslut om en åtgärd fattas utan även när den verkställs. Principen får därför betydelse även för t.ex. hur länge en åtgärd får bestå.

En åtgärd får inte vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bedömningen ska göras utifrån två motstående intressen. Det allmännas skäl för t.ex. ett frihetsberövande ska ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Även om det ligger i det allmännas intresse att ett utvisningsbeslut blir verkställt, kan en proportionalitetsbedömning leda till att utlänningen försätts på fri fot och i stället ställs under uppsikt. Proportionalitetsprincipen får betydelse inte minst vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar. Tidigare gällde ett krav på synnerliga skäl för att utlänningen skulle få hållas i verkställighetsförvar under en längre tid. Det ersätts nu bl.a. av det allmänna kravet på proportionalitet. Regeln ger därför uttryck för att den tid som en utlänning får hållas i förvar ska stå i rimlig proportion till intresset av att underlätta verkställigheten av en kommande utvisning. Tillämpning av principen kan leda till att ett beslut om förvar ersätts av ett beslut om uppsikt, om det inte längre anses proportionerligt att utlänningen hålls frihetsberövad.

Kravet på proportionalitet gäller även vid exempelvis anmälnings-skyldighet och vid andra tvångsåtgärder. Vid proportionalitetsbedömningen ska det beaktas bl.a. vilka konsekvenser åtgärden får för den enskilde. Om det innebär alltför svåra praktiska problem för utlänningen att anmäla sig på en viss tid eller på en viss plats kan en tillämpning av proportionalitetsprincipen medföra att skyldigheten ska fullgöras vid en annan tidpunkt eller på en annan polisstation. Proportionalitetsbedömningen får också betydelse vid prövningen av om en utlänning, som ett led i ett uppsiktsbeslut eller ett beslut om anmälnings-skyldighet, ska förbjudas att lämna ett visst vistelse-

område och i så fall hur avgränsningen av området ska göras. Ett annat exempel kan vara att det anses proportionerligt att utlänningen efter ett beslut om utvisning som inte kan verkställas åläggs anmälningsskyldighet men inte att den förenas med ett tillstånd att få använda andra tvångsmedel mot utlänningen. Proportionalitetsprincipen kan i ett enskilt fall också leda till att anmälningsskyldigheten inte får fortsätta efter den inledande treårsperioden, om åtgärden skulle vara alltför ingripande för utlänningen i förhållande till det hot eller den fara som han eller hon utgör.

Eftersom det är fråga om utlänningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet ställs det generellt sett ett högt krav på utlänningens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår. Utvisning enligt lagen syftar till att undanröja risk för terrorismrelaterad brottslighet eller annan allvarlig brottslighet som hotar Sveriges säkerhet. Risken för att oskyldiga drabbas eller att viktiga samhällsfunktioner skadas måste därför alltid vägas in. Det innebär även att t.ex. barnperspektivet kan komma att få stå tillbaka för intresset av att kontrollera en vuxen utlänning som omfattas av lagen, trots att det får till följd att ett barns kontakter med sin förälder begränsas. På motsvarande sätt kan ett barns rätt till sin förälder få stå tillbaka för intresset av att kunna verkställa ett utvisningsbeslut som omfattar föräldern. Däremot ska barnets ålder alltid vägas in vid bedömningen av om det är proportionerligt att vidta en åtgärd gentemot barnet självt.

2 kap. Utvisning och verkställighet av beslut om utvisning

Beslut om utvisning

1 §

I paragrafen regleras när utvisning får beslutas med stöd av lagen. Paragrafen motsvarar delvis 1 § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 6.2.7, 6.3.3 och 7.2.1.

En utlänning får utvisas om han eller hon kan antas komma att göra sig skyldig till en sådan gärning som anges i 1 kap. 1 § 1. Om en utlänning med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att

begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen (2021:000) får han eller hon utvisas. Även försök, förberedelse och stämpling till sådana gärningar kan läggas till grund för beslut om utvisning enligt lagen, om ansvar kan följa enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Utvisningsgrunden motsvarar 1 § 2 i den nuvarande lagen men utvidgas till att inte bara omfatta rena terroristbrott. Även andra gärningar med anknytning till terrorism omfattas, vilket utvecklas i kommentaren till 1 kap. 1 §. Den som kan antas komma att t.ex. finansiera terrorism eller rekrytera till terrorism kan följaktligen också utvisas med stöd av lagen. Det krävs inte att utlänningen har åtalats, dömts eller på annat sätt varit föremål för ett straffrättsligt förfarande i Sverige eller utomlands för att utvisning ska kunna beslutas. Sådana omständigheter som kommit fram under en förundersökning eller rättegång kan dock läggas till grund för bedömningen att utlänningen kan antas komma att göra sig skyldig till en terrorismrelaterad gärning. Det kan t.ex. vara uppgifter gällande utlänningens sympatier för terrorism som medel eller kontakter med personer med anknytning till terroristorganisationer. Även uppgifter som härrör från frikännande domar kan, beroende på omständigheterna, tillmätas betydelse.

En utlänning får också utvisas ur Sverige om han eller hon kan utgöra ett sådant hot som avses i 1 kap. 1 § 2. Det förutsätter att utlänningen utgör eller kan komma att utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Varje hot mot Sveriges säkerhet medför följaktligen inte rätt att utvisa utlänningen. Enbart kvalificerade säkerhetshot ska kunna leda till ett sådant beslut. De kategorier av utlänningar som kan komma att utvisas på denna grund motsvarar i allt väsentligt de utlänningar som har kunnat utvisas enligt 1 § 1 i den nuvarande lagen. Vad som avses med Sveriges säkerhet utvecklas i kommentaren till 1 kap. 1 §.

Beslut om utvisning meddelas enligt 2 § av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Är förutsättningarna för utvisning uppfyllda bifaller alltså Migrationsverket Säkerhetspolisens ansökan om att utlänningen ska utvisas. Migrationsverkets beslut får enligt 7 kap. 1 § överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen ansvarar enligt 9 § för att ett beslut om utvisning verkställs. Har det fattats ett beslut om utvisning, eller är det sannolikt att ett sådant beslut kommer att fattas, får utlänningen tas i förvar eller ställas under uppsikt, om övriga förutsättningar i 3 kap. 1–3 §§ respektive 4 kap. 2 § är uppfyll-

da. Ett utvisningsbeslut är också en förutsättning för att utlänningen ska kunna åläggas anmälningsskyldighet eller bli föremål för andra tvångsmedel enligt 5 kap. Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas ska enligt 2 kap. 12 § den myndighet som senast beslutade i utvisningsfrågan förordna om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Har utlänningen sedan tidigare ett uppehållstillstånd i Sverige förfaller enligt 2 kap. 7 § det tillståndet när utlänningen utvisas, se kommentaren till den paragrafen.

2 §

I paragrafen anges vilken myndighet som är behörig att besluta om utvisning. Paragrafen motsvarar 2 § första stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.2.2.

Ett ärende om utvisning inleds genom att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om att utlänningen ska utvisas på någon av de grunder som anges i 1 §. Migrationsverket beslutar som första instans om ansökan ska bifallas. Handläggningsregler finns i 6 kap. Om det inte finns särregler i lagen, eller i annan lag som den hänvisar till, tillämpas förvaltningslagen (2017:900) och bestämmelserna om handläggning av överklaganden till kammarrätt. Förvaltningslagen tillämpas dock inte i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet eller av regeringen. Enligt 7 kap. 1 § överklagas Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning till regeringen, som i andra instans beslutar i fråga om det. Om regeringen beslutar om utvisning, eller om den fastställer Migrationsverkets beslut om det, är regeringen att betrakta som beslutande myndighet enligt 12, 13 och 16 §§.

Det framgår av 1 kap. 7 § att ett ärende om utvisning ska hanteras skyndsamt under hela ärendets handläggning, se kommentaren till den paragrafen.

3 §

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för vissa myndigheter att anmäla behov av att tillämpa lagen. Paragrafen motsvarar 2 § andra stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.2.2.

Polismyndigheten och Migrationsverket ska anmäla till Säkerhetspolisen om myndigheten eller verket anser att en utlänning bör utvisas enligt lagen. Anmälan, som bör ange varför myndigheten anser att lagen bör tillämpas på utlänningen, ska göras skyndsamt. För en sådan anmälan torde normalt sekretess gälla enligt bl.a. 18 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Delar Säkerhetspolisen bedömningen att utlänningen bör utvisas kan myndigheten enligt 2 § ansöka om det hos Migrationsverket.

Innehållet i ett beslut om utvisning

4 §

I paragrafen, som i sak motsvarar 4 c § i den nuvarande lagen, anges vad ett beslut om utvisning ska innehålla. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.3.

Ett beslut om utvisning ska enligt *första stycket* innehålla uppgift om till vilket land utlänningen ska utvisas. Bestämmelsen har sin grund i att det inte ska uppstå några oklarheter om vilket land som utlänningen ska sändas till när utvisningsbeslutet ska verkställas. Paragrafen kompletteras av att det i 10 § anges att ett beslut om utvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land som anges i utvisningsbeslutet. För att ett beslut om utvisning ska kunna verkställas till ett visst land måste det följaktligen anges i beslutet. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges. Det avser bl.a. sådana fall där utlänningen har medborgarskap i mer än ett land eller har en sådan anknytning till ett annat land än det han eller hon är medborgare i att mottagande kan äga rum i det landet.

Om det behövs ytterligare anvisningar för att utvisningsbeslutet ska kunna verkställas ska de enligt *andra stycket* framgå av beslutet. Det kan t.ex. vara fråga om anvisningar om särskilda säkerhetsåtgärder som behöver vidtas.

Återreseförbud

5 §

I paragrafen finns regler om återreseförbud. Paragrafen motsvarar 4 § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.2.3.

Ett beslut om utvisning ska alltid innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Det obligatoriska återreseförbudet kan gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid. Det normala bör vara att återreseförbudet gäller för alltid, eller i vart fall att utlänningen inte tillåts att återvända på mycket lång tid. Hur länge utlänningen har vistats i Sverige och hans eller hennes personliga omständigheter saknar i princip betydelse. Tiden för återreseförbudet ska bestämmas med utgångspunkt i den fara för Sveriges säkerhet som utlänningen kan utgöra. Gäller återreseförbudet för viss tid ska det framgå av beslutet vilken dag det upphör att gälla. Den som bryter mot ett återreseförbud kan dömas till fängelse enligt 8 kap. 1 §. Utlänningen ska därför i beslutet upplysas om vad han eller hon riskerar om återreseförbudet överträds.

Annan verkan av beslut om utvisning

6 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, anger andra beslut som får fattas i samband med ett utvisningsbeslut enligt 1 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.4.

När Migrationsverket beslutar att en utlänning som har flyktingstatus, alternativ skyddsstatus eller övrig skyddsstatus ska utvisas får verket också återkalla statusförklaringen. Något särskilt yrkande om det krävs inte. Regeringen kan på motsvarande sätt återkalla statusförklaringen, om frågan uppstår först när utvisningsfrågan handläggs där. Med beslutande myndighet avses alltså den myndighet som beslutar om utvisning. Genom bestämmelsen undviks dubbla förfaranden.

På motsvarande sätt får Migrationsverket eller regeringen återkalla en ställning som varaktigt bosatt i Sverige som utlänningen har beviljats genom ett tidigare beslut. För att Migrationsverket eller regeringen ska få fatta ett beslut om återkallelse krävs att det samtidigt meddelas ett utvisningsbeslut. Hänvisningen till 4 kap. 5 b och c §§

utlänningslagen (2005:716) innebär att statusförklaringen ska återkallas om det kommer fram att utlänningen inte kan anses vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. En flyktingstatusförklaring får även återkallas om det föreligger sådana omständigheter som anges i 4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen. Det avser det fallet att utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Det kan även vara fråga om att utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten i Sverige. Hänvisningen till 5 a kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen innebär att ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska återkallas om utlänningen utvisas. Det kan alltså enligt förevarande paragraf göras redan i samband med att utlänningen utvisas enligt denna lag. Har Migrationsverket beslutat i fråga om återkallelse av statusförklaring eller beslut om ställning som varaktigt bosatt får det beslutet enligt 7 kap. 1 § överklagas till regeringen. Regeringens beslut får inte överklagas.

7 §

I paragrafen förtydligas vad som händer med eventuella uppehållstillstånd när en utlänning utvisas. Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 7.3.6.

Om en utlänning har ett tidigare beslutat uppehållstillstånd förfaller det tillståndet när utlänningen utvisas enligt denna lag. Det gäller generellt för uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av utlänningslagen (2005:716). Det saknar alltså betydelse på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats och för vilken tid det gäller, eller om det är permanent. Alla sådana tillstånd upphör att gälla när en utlänning utvisas enligt denna lag. Med utvisas avses att det finns ett verkställbart beslut om utvisning. Ett utvisningsbeslut är verkställbart när det har fått laga kraft eller utlänningen avgett en nöjdförklaring enligt 7 kap. 19 §. Utlänningen har därefter inte längre rätt att uppehålla sig i Sverige. En annan sak är att han eller hon ändå kan bli kvar i landet om utvisningsbeslutet inhiberas på grund av att det föreligger ett verkställighetshinder eller utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om det finns särskilda

skäl kan utlänningen i en sådan situation beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, se kommentaren till 12 §. När en utlänning utvisas kan alltså han eller hon beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förutsättningarna för det är uppfyllda. Däremot bör en utlänning som utvisas enligt denna lag inte beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund.

8 §

I paragrafen förtydligas hur ansökningar om vissa specifika uppehållstillstånd ska hanteras när ansökan görs under handläggningen av en fråga om utvisning och vad som händer när utvisningsfrågan slutligen har avgjorts. Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 5.2.7.

En utlänning som vill ha ett tillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort), företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller säsongarbete ska normalt ansöka om och få det beviljat före ankomsten till Sverige. Detsamma gäller som huvudregel också för den som ansöker om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning, volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst och au pairarbete. Ansökan om förlängning av ett redan beviljat sådant uppehållstillstånd får emellertid i vissa fall göras under vistelsen i Sverige. Under vissa förutsättningar får utlänningen även ansöka om ett nytt tillstånd, t.ex. om han eller hon har ett tillstånd för säsongarbete och vill ha ett nytt sådant. Enligt paragrafen ska en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet, eller en ansökan som annars får göras efter inresan till Sverige, vila i avvaktan på prövningen av en redan väckt fråga om utvisning av utlänningen. Det gäller även om ansökan har gjorts innan Säkerhetspolisen ansökt om att utlänningen ska utvisas. Paragrafen är enbart tillämplig vid utvisning enligt denna lag. Leder prövningen i utvisningsfrågan till att utlänningen ska utvisas förfaller utlänningens ansökan när utvisningsbeslutet får laga kraft eller utlänningen har nöjdförklarat sig. En ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen (2005:716) kan alltså aldrig bifallas med stöd av förevarande lag, även om utvisningsyrkandet avslås. Om utlänningen inte utvisas ska ansökan i stället handläggas enligt utlänningslagen. I ett sådant läge ska regeringen,

om det är den som sist beslutar i utvisningsfrågan, överlämna ansökan till Migrationsverket för vidare handläggning. Migrationsverkets beslut får sedan överklagas i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen.

Verkställande myndighet

9 §

I paragrafen regleras ansvaret för att ett utvisningsbeslut verkställs. Paragrafen, som delvis motsvarar 13 § första stycket andra meningen i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 7.3.1.

Enligt *första stycket* är Säkerhetspolisen ansvarig för att verkställa utvisningsbeslut. Det innebär att Säkerhetspolisen ska vidta alla de åtgärder som behövs för att utlänningen ska kunna avlägsnas från Sverige. I det kan t.ex. ingå att skaffa resehandlingar och att kontakta mottagarlandet för att förbereda verkställigheten. Av 3 kap. 4 och 5 §§ och 4 kap. 3 § framgår att Säkerhetspolisen får ta utlänningen i förvar eller ställa utlänningen under uppsikt under verkställighetsprocessen. Säkerhetspolisen får också vidta sådana åtgärder som anges i 5 kap. 25, 26 och 28 §§.

Om Säkerhetspolisen anser att ett utvisningsbeslut som den fått för verkställighet inte kan verkställas, ska Säkerhetspolisen enligt 16 § anmäla det till den myndighet som har beslutat om utvisning. Den ska då enligt 12 § ta ställning till om utvisningen ska inhiberas eller om utlänningen ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I *andra stycket* anges att Säkerhetspolisen får uppdra åt Polismyndigheten att verkställa utvisningsbeslutet. Den möjligheten bör som utgångspunkt användas först när Säkerhetspolisen har utrett om utvisningsbeslutet kan verkställas till det land, eller något av de länder om det är flera, som anges i utvisningsbeslutet. Polismyndigheten kan då ges i uppdrag att genomföra den faktiska verkställigheten, dvs. se till att utlänningen lämnar landet. Det kan också ingå i Polismyndighetens uppdrag att ta de kontakter med mottagarlandet som behövs för att utvisningen ska kunna verkställas. Säkerhetspolisen har dock alltså ansvaret för att utvisningsbeslutet verkställs. Det innebär att Säkerhetspolisen ska fatta nödvändiga beslut i anslutning till verkställigheten. Det kan exempelvis gälla om det finns behov av att hålla utlänningen i förvar i avvaktan på att det går att hitta en

lämplig resväg eller om det uppstår några andra praktiska problem med verkställigheten. Polismyndigheten blir alltså inte verkställande myndighet, även om den har fått i uppgift att sköta den praktiska hanteringen med att verkställa utvisningsbeslutet.

Polismyndigheten får inte överlämna ett utvisningsbeslut som myndigheten har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att verkställa till någon annan myndighet, t.ex. Kriminalvården.

Vart utvisning får verkställas

10 §

Paragrafen anger till vilket land ett beslut om utvisning får verkställas. Den motsvarar i sak hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 12 kap. 4 § första och tredje styckena utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

I *första stycket* anges att ett utvisningsbeslut verkställs genom att utlännningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. Att ett utvisningsbeslut ska innehålla uppgift om till vilket land som utlännningen ska utvisas framgår av 4 §. Säkerhetspolisen får alltså inte fatta beslut om verkställighet till något annat land än det eller de som anges i utvisningsbeslutet, utom i de fall där andra stycket kan tillämpas. Utvisningsbeslut får nämligen aldrig verkställas till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats (jfr prop. 2003/04:50 s. 30). Huvudprincipen är att utlännningen ska utvisas till sitt hemland. Med hemland avses i första hand det land i vilket utlännningen är medborgare. Är utlännningen statslös torde i detta sammanhang det land där han eller hon mera permanent har bott få anses som hans eller hennes hemland. Därmed är inte sagt att det landet accepterar att utlännningen sänds tillbaka dit. Det kan också bli aktuellt att sända en utlännning till ett annat land än hemlandet. Exempel på det kan vara om utlännningen har uppehållstillstånd eller annan anknytning till ett annat land som gör att utlännningen kan bli mottagen där. Det förutsätter dock att det landet i utvisningsbeslutet har utpekats som ett land dit utvisningen får verkställas.

Av *andra stycket* framgår att en utvisning alltid får verkställas till ett land som utlännningen visar att mottagande kan ske i. I dessa fall kan alltså utlännningen sändas till ett annat land än det land som anges

i utvisningsbeslutet. Stycket ger emellertid utrymme endast för att sända en utlänning till ett land som han eller hon själv vill åka till. Det förutsätts också att det landet är villigt att ta emot utlänningen.

Hinder mot att verkställa utvisning

11 §

Paragrafen föreskriver ett förbud mot att verkställa en utvisning om det finns viss typ av verkställighetshinder. Paragrafen motsvarar hänvisningarna i 5 § i den nuvarande lagen till 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716) och behandlas i avsnitt 7.3.3.

Ett utvisningsbeslut får inte verkställas om det finns ett sådant hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen. Även om det har beslutats att en utlänning ska utvisas med stöd av denna lag kan det alltså uppstå situationer där utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Utlänningen får då vara kvar här i landet, trots att han eller hon har bedömts kunna utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller det finns anledning att anta att utlänningen kan komma att begå ett terrorismrelaterat brott. Föreligger det verkställighetshinder enligt någon av de angivna paragraferna ska behörig myndighet enligt 12 § första stycket besluta att utvisningen tills vidare inte får verkställas. Ett alternativ är att utlänningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det sistnämnda förutsätter dock att det finns särskilda skäl.

I 12 kap. 1 § utlänningslagen finns ett generellt och undantagslöst förbud mot verkställighet som medför risk för att utlänningen utsätts för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Förbudet omfattar även att utlänningen kan komma att sändas vidare till ett land där han eller hon riskerar sådan behandling. Vid prövningen av frågan om det finns hinder mot verkställighet får det inte göras någon avvägning mot svenska säkerhetsintressen. Regleringen omfattar varje utlänning i den angivna situationen, antingen han eller hon är flykting eller inte och oavsett om någon annan bestämmelse skulle medge verkställighet.

I 12 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen finns det bestämmelser om politiska verkställighetshinder. Ingen utlänning får sändas till ett land – hemlandet eller något annat land – där utlänningen riskerar

förföljelse. Vad som avses med förföljelse framgår av 4 kap. 1 § utlänningslagen. Det gäller förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Enligt förarbetena till 4 kap. 1 § omfattar förföljelse sådan i paragrafen beskriven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (se bl.a. prop. 2009/10:31 s. 101 f.). Bestämmelserna i 12 kap. 2 § utlänningslagen förbjuder verkställighet inte bara till det land där utlänningen riskerar förföljelse. Det är också förbjudet att verkställa utvisning till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper en sådan risk. Bedömningen av risken för vidareändning ska göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall är dock utlänningen undantagen från verkställighetsskyddet i 12 kap. 2 §. Om det inte är möjligt att verkställa utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige, får utlänningen sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse eller att skickas vidare till ett land där han eller hon riskerar sådan behandling. Det gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. En utlänning får också sändas till ett land med risk för att utsättas för förföljelse om utlänningen har bedrivit verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet. Det förutsätter dock att det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land. Vad undantagen kan innebära utvecklas i avsnitt 7.3.3. Enligt 12 kap. 3 § utlänningslagen finns det också i vissa fall hinder mot att verkställa utvisning till ett land där det pågår en väpnad konflikt.

Hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 3 a § utlänningslagen ska också beaktas vid prövningen av om ett utvisningsbeslut kan verkställas. Den paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighetshinder avseende beslut om utvisning av ensamkommande barn. Ett sådant beslut får inte verkställas om det inte säkerställs att barnet tas om hand av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn. En sådan enhet kan utgöras av en social myndighet, ett barnhem eller annan institution som på ett lämpligt sätt kan ta emot och ta hand om barnet

(prop. 2011/12:60 s. 95). Med hänsyn till de kategorier av utläningar på vilka lagen är tillämplig är det inte sannolikt att den paragrafen kommer att hindra verkställighet i särskilt många fall.

Under den tid som utläningen befinner sig i Sverige med ett gällande utvisningsbeslut kan han eller hon åläggas att anmäla sig hos Polismyndigheten och även bli föremål för andra tvångsmedel. Det regleras i 5 kap.

Inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

12 §

Paragrafen behandlar förordnande om inhibition och beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Den motsvarar i huvudsak 10 § första stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.3.4.

Om det finns ett sådant hinder mot utvisning som anges i 11 § aktualiseras bestämmelserna i denna paragraf. Den myndighet som beslutar om utvisning kan i ett sådant fall förordna om inhibition av utvisningsbeslutet, vilket behandlas i *första stycket*. Ett beslut om inhibition innebär att utvisningsbeslutet inte får verkställas så länge något annat inte har förordnats. Under den tiden är det alltså tillåtet för utläningen att – trots utvisningsbeslutet – vistas i Sverige utan uppehållstillstånd.

Beslutande myndighet kan även bevilja utläningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket ger utläningen tillstånd att vistas i Sverige under den tidsperiod tillståndet löper. En utläning som har utvisats enligt denna lag kan bara beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av denna paragraf eller 15 eller 16 §. Bestämelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. En förutsättning för att sådant tillstånd ska beviljas är att det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara t.ex. att utläningen är allvarligt sjuk och har en begränsad tid kvar att leva. Särskilda skäl kan också finnas om det på grund av andra humanitära skäl framstår som lämpligare att utläningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för högst ett år i taget. Det finns inget som hindrar att utläningen – om övriga förutsättningar är uppfyllda – beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd om högst ett år när tillståndstiden har gått ut. Någon bortre gräns för hur länge en utläning totalt sett kan ha tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt

denna paragraf finns inte. Det är dock endast i undantagsfall som tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas och varje sådant beslut förutsätter att det fortfarande finns särskilda skäl för åtgärden.

Möjligheten att inhibera ett utvisningsbeslut, eller i särskilda fall bevilja utlännningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, gäller även om utvisningsbeslutet har meddelats med stöd av motsvarande äldre bestämmelser.

Med beslutande myndighet avses här Migrationsverket eller, om beslutet har överklagats, regeringen. Regeringen är beslutande myndighet oavsett om regeringen ändrar eller fastställer Migrationsverkets beslut.

För att säkerställa att tiden inte bara går utan att det görs någon prövning i de fall där utvisningen har inhiberats föreskrivs det i 13 § att Säkerhetspolisen regelbundet ska anmäla behovet av prövning till den beslutande myndigheten. Har Migrationsverket beslutat om inhibition är det alltså till verket Säkerhetspolisen ska anmäla om det finns behov av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. Har regeringen efter överklagande beslutat om inhibition är det i stället dit Säkerhetspolisen ska vända sig.

Har utlännningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska enligt 15 § Migrationsverket när tillståndstiden har gått ut pröva om det fortfarande finns hinder mot verkställighet, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska Migrationsverket besluta om inhibition eller, om det finns särskilda skäl, på nytt bevilja utlännningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I dessa fall är det alltså alltid Migrationsverket som prövar frågan, se kommentaren till 15 §.

Av *andra stycket* framgår att beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska meddelas även i de fall där utvisningsbeslutet inte bör verkställas av någon annan särskild anledning än att det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716).

13 §

Paragrafen behandlar ny prövning av utvisningsbeslut i de fall där inhibition har beslutats. Den motsvarar 10 § andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.4.

Av paragrafen framgår att den myndighet som har beslutat om inhibition enligt 12 § ska pröva utvisningsbeslutet och inhibitionsbeslutet på nytt när det finns skäl för det. Migrationsverkets beslut prövas alltså på nytt av verket och regeringsbeslut prövas på nytt av regeringen. Säkerhetspolisen ska anmäla till den beslutande myndigheten om det finns behov av att pröva utvisningsbeslutet på nytt. Om Säkerhetspolisen anser att det finns behov av att pröva ett utvisningsbeslut på nytt ska det anges. Skälen för varför Säkerhetspolisen anser att det finns behov av förnyad prövning bör framgå av anmälan. Anser Säkerhetspolisen att det inte har kommit fram något som gör att det finns anledning att pröva ett utvisningsbeslut igen ska i stället det anges. Säkerhetspolisen ska följaktligen redovisa alla inhiherade utvisningsbeslut och ange i vilka fall myndigheten anser att det finns skäl att pröva utvisningsbeslutet på nytt och i vilka fall det inte finns det. Det bör kunna göras genom att Säkerhetspolisen årligen lämnar en sammanställning till regeringen över alla av regeringen inhiherade utvisningsbeslut och för vart och ett av besluten anger behovet av ny prövning av utvisningsfrågan. Om Migrationsverket är den myndighet som beslutat i utvisningsfrågan ska anmälan i stället göras dit.

Anmälan ska göras före utgången av oktober månad varje år, med början året efter det år då beslutet om utvisning meddelades. Om beslutet meddelades i september behöver någon anmälan om ny prövning inte göras månaden efter utan först innan oktober månads slut året därpå.

14 §

I paragrafen föreskrivs att regeringen i visst fall ska inhämta yttrande från Migrationsöverdomstolen i frågan om det finns verkställighets hinder. Paragrafen motsvarar 10 § fjärde stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.3.4.

Om regeringen överväger att upphäva ett beslut om inhibition, ska ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, begära in ett yttrande från Migrationsöverdomstolen. Yttrandet ska sedan ligga till grund för regeringens bedömning enligt 13 §. När Migrationsöverdomstolen ska avge sitt yttrande tillämpas bestämmelserna i 7 kap. 3 § tredje stycket. Det innebär att Migra-

tionsöverdomstolen särskilt ska ange om det finns hinder mot att verkställa utvisningen enligt 11 §. I den paragrafen avses sådana hinder som framgår av 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716). Det rör sig huvudsakligen om flyktingskäl och andra särskilda skyddsbehov. Om Migrationsöverdomstolen anser att det finns sådant hinder mot att utvisningen verkställs får regeringen inte avvika från den bedömningen. Migrationsöverdomstolen ska innan den yttrar sig hålla muntlig förhandling, om en sådan inte är uppenbart obehövlig, se kommentaren till 6 kap. 5 §.

15 §

Paragrafen, som föreskriver en skyldighet för Migrationsverket att agera när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut, motsvarar delvis 10 § tredje stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.4.

I paragrafen föreskrivs att när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut, ska Migrationsverket pröva om det fortfarande finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet eller om det av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Om så är fallet ska Migrationsverket i första hand inhibera utvisningsbeslutet. Om det finns särskilda skäl får utlänningen i stället beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för högst ett år. Skyldigheten för Migrationsverket att i dessa fall på nytt pröva verkställighetsfrågan gäller oavsett om det är verket eller regeringen som har beviljat det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt denna paragraf får överklagas enligt 7 kap. 14 §.

Förfarandet när utvisningsbeslut inte kan verkställas

16 §

Paragrafen behandlar hinder som uppkommer vid verkställighet av beslut om utvisning. Den motsvarar 13 a § första stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.5.

Om det när Säkerhetspolisen har tagit emot ett utvisningsbeslut för verkställighet skulle visa sig att beslutet inte kan verkställas, ska

Säkerhetspolisen anmäla det till den myndighet som har beslutat om utvisningen. Om Migrationsverket har beslutat om utvisning och beslutet inte har överklagats är det till verket Säkerhetspolisen ska vända sig. Har regeringen efter överklagande beslutat om utvisning eller fastställt Migrationsverkets beslut om det, är det i stället regeringen som är beslutande myndighet. Den beslutande myndigheten får sedan ta ställning till om det finns verkställighetshinder enligt 11 §, eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas. Kan utvisningsbeslutet inte verkställas ska den beslutande myndigheten samtidigt pröva om verkställigheten ska inhiberas. Om det finns särskilda skäl får beslutande myndighet i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om en utlänning har utvisats kan alltså i vissa fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas utlänningen enligt 12 § eller denna paragraf. Däremot får en utlänning som har utvisats enligt denna lag inte beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund som anges i utlänningslagen (2005:716).

Det kan också uppstå situationer där Säkerhetspolisen inte vet hur den ska agera i ett verkställighetsärende, t.ex. om det uppkommer ett oväntat praktiskt hinder mot att verkställa utvisningen. Även i dessa situationer får Säkerhetspolisen vända sig till den myndighet som senast beslutade i utvisningsfrågan för ytterligare besked. Den beslutande myndigheten kan då anse att verkställighet inte bör äga rum och besluta om inhibition. Om det finns särskilda skäl kan den beslutande myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd efter det att han eller hon har utvisats enligt denna lag, men innan utvisningsbeslutet har verkställts, får ansökan hanteras med stöd av förevarande paragraf. I 25 § regleras den situationen att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd efter det att utvisningsbeslutet har verkställts.

17 §

Paragrafen reglerar förfarandet inför att regeringen ska pröva en fråga enligt 16 §. Den motsvarar 13 a § andra stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.3.5.

Av paragrafen framgår att ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, alltid ska inhämta ett yttrande från Mig-

rationsöverdomstolen innan regeringen enligt 16 § prövar en fråga om verkställighetshinder. Hänvisningen till 7 kap. 3 § tredje stycket innebär att Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande särskilt ska ange om det finns hinder enligt 11 § mot att beslutet verkställs. Regeringen får inte avvika från Migrationsöverdomstolens bedömning om domstolen finner att ett hinder mot verkställighet föreligger. De verkställighetshinder som avses är sådana som tas upp i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen (2005:716). Migrationsöverdomstolen ska enligt 6 kap. 5 § hålla muntlig förhandling innan den yttrar sig, om en sådan förhandling inte är uppenbart obehövlig, se kommentaren till den paragrafen.

18 §

I paragrafen föreskrivs en möjlighet att stoppa verkställigheten av ett utvisningsbeslut i avvaktan på att regeringen enligt 16 § prövar frågan om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd ska meddelas. Paragrafen, som motsvarar 13 a § tredje stycket i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 7.3.5.

Av paragrafen framgår att det är ansvarigt statsråd som beslutar att ett utvisningsbeslut inte får verkställas innan regeringen hunnit pröva om det finns hinder mot verkställighet enligt 11 §, eller om utvisningsbeslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas.

När ett utvisningsbeslut ska verkställas

19 §

Paragrafen reglerar när ett beslut om utvisning ska verkställas. Den motsvarar delvis 13 § första stycket första meningen i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 7.3.6.

Ett utvisningsbeslut ska enligt huvudregeln verkställas så snart det kan ske efter det att beslutet fått laga kraft eller utlänningsbeslutet har avgett nöjdförklaring. Det förutsätter dock att utvisningsbeslutet varken har inhiberats eller att utlänningsbeslutet har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett utvisningsbeslut får nämligen inte verkställas så länge det finns ett gällande beslut om inhibition eller

ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Till följd av att det införs en möjlighet för utlänningen att nöjdförklara sig får ett utvisningsbeslut verkställas även om det inte har fått laga kraft, om utlänningen har avgett sådan förklaring. Det motsvarar det som gäller enligt 12 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) vid utvisning på grund av brott. Så snart som möjligt efter att utlänningen har avgett nöjdförklaring, ska alltså utvisningsbeslutet verkställas.

Det finns dock utrymme för den beslutande myndigheten att i utvisningsbeslutet ange att utvisningen ska verkställas vid en senare tidpunkt. Det skulle t.ex. kunna aktualiseras om utlänningen ska vittna i en rättegång angående planer på ett terroristattentat och den beslutande myndigheten anser att det är så viktigt att verkställigheten tillfälligt bör få stå tillbaka.

När ett utvisningsbeslut ska anses vara verkställt

20 §

I paragrafen anges när ett beslut om utvisning ska anses vara verkställt. Den motsvarar 12 kap. 21 § utlänningslagen (2005:716), som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.6.

Ett utvisningsbeslut ska enligt huvudregeln anses vara verkställt när utlänningen har lämnat Sverige. Det finns normalt inte några svårigheter att konstatera tidpunkten för verkställigheten i dessa fall. Verkställigheten genomförs nämligen normalt genom myndighets försorg. Det kan dock inte uteslutas att utlänningen själv lämnar landet efter utvisningsbeslutet. Paragrafen klargör att beslutet då anses vara verkställt när utlänningen har lämnat landet.

Beslut om förvar och uppsikt upphör enligt 3 kap. 22 § respektive 4 kap. 13 § att gälla när utlänningen lämnar landet. Det kan därför bli nödvändigt att fatta ett nytt förvars- eller uppsiktsbeslut om utlänningen återvänder.

Undantaget från huvudregeln innebär att ett utvisningsbeslut inte ska anses vara verkställt när en utlänning tillfälligt överförs till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor att utlänningen ska återföras. Det gäller överföring enligt 4 kap. 29 och 31 §§ lagen (2000:562) om internationell rättshjälp i brottmål, 6 kap. 1 § tredje stycket lagen

(2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder eller 3 kap. 3 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Detsamma gäller när en person utlämnas med villkor om att han eller hon ska återföras till Sverige enligt 11 § andra stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott.

När ett utvisningsbeslut upphör att gälla

21 §

Paragrafen anger när ett utvisningsbeslut upphör att gälla (preskriberas). Den motsvarar 12 kap. 22 § utlänningslagen (2005:716), som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.6.

Ett beslut om utvisning ska enligt 5 § alltid innehålla ett återreseförbud. I paragrafen föreskrivs därför, i likhet med vad som gäller enligt 12 kap. 22 § andra stycket utlänningslagen vid utvisning på grund av brott, att ett utvisningsbeslut upphör att gälla när tiden för återreseförbudet går ut. Så länge ett återreseförbud löper fortsätter alltså utvisningsbeslutet att gälla. För sådana återreseförbud som inte är tidsbegränsade finns det ingen preskriptionstid. De upphör först när utlämningen inte längre lever.

Ny verkställighet av utvisningsbeslut som inte upphört att gälla

22 §

Paragrafen anger förutsättningarna för ny verkställighet av ett utvisningsbeslut om utlämningen på nytt anträffas i Sverige. Den motsvarar 12 kap. 23 § utlänningslagen (2005:716), som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.7.

Av *första stycket* framgår att ett beslut om utvisning alltid får verkställas – en eller flera gånger – så länge beslutet inte har upphört att gälla. Giltighetstiden är den tid som följer av återreseförbudet. När ett tidsbegränsat återreseförbud har löpt ut får alltså utvisningsbeslutet inte längre verkställas. Även vid förnyad verkställighet gäller

som förutsättning att det inte finns hinder mot verkställighet. Vid en ny verkställighetsprövning ska det alltså beaktas om det finns hinder mot verkställighet enligt 11 §. Om en utlänning återvänder efter någon tids vistelse i ett annat land, kan det finnas skäl som inte prövats tidigare i ärendet och som skulle kunna innebära att det finns hinder mot verkställighet.

I *andra stycket* föreskrivs undantag från bestämmelsen om ny verkställighet. Om en utlänning har återvänt med tillstånd att göra ett kort besök i Sverige (se 23 §) eller efter återkomsten får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får utvisningsbeslutet inte verkställas på nytt under den tid som tillståndet till kort besök eller det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller. När den tiden har löpt ut kan utvisningsbeslutet verkställas på nytt.

Särskilt tillstånd till kort besök

23 §

Paragrafen reglerar tillstånd till ett kort besök för en utlänning som meddelats återreseförbud. Paragrafen, som motsvarar 4 a § i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 7.4.1.

Av paragrafen framgår att en utlänning som har utvisats enligt lagen och meddelats ett återreseförbud kan ansöka hos regeringen om att få göra ett kort besök i Sverige. Enligt 5 § ska återreseförbud alltid meddelas när det beslutas om utvisning enligt lagen. Det förutsätts att utvisningsbeslutet har verkställts för att utlänningen ska kunna ges tillstånd till ett tillfälligt återbesök i Sverige. Möjligheten att söka tillstånd till kort besök gäller även den som meddelats ett återreseförbud med stöd av bestämmelser i äldre lag. Besöket ska avse någon synnerligen viktig angelägenhet, exempelvis för att närvara vid begravningen av en nära anhörig. Särskilt tillstånd till kort besök kan också meddelas på begäran av någon annan än utlänningen, om det finns särskilda skäl. I övervägandena har det utvecklats när det kan vara aktuellt att bevilja ett sådant tillstånd, se avsnitt 7.4.1.

Upphävande av återreseförbud

24 §

Paragrafen, som föreskriver när vissa beslut om återreseförbud kan upphävas, motsvarar 4 b § i den nuvarande lagen. Den behandlas i avsnitt 7.4.2.

I paragrafen finns en specialregel som ger EES-medborgare och deras familjemedlemmar rätt att ansöka om att få det till utvisningsbeslutet kopplade återreseförbudet helt eller delvis upphävt. En förutsättning är att det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla. Vid den prövningen ska framför allt nya omständigheter beaktas, i synnerhet sådana omständigheter som har betydelse för frågan om utlänningen är ett sådant säkerhetsshot att han eller hon fortsatt bör vara förbjuden att resa in i landet. Någon tidpunkt för när prövningen tidigast kan göras anges inte. Någon prövning kan dock självfallet inte göras innan beslutet har vunnit laga kraft (jfr prop. 2005/06:77 s. 197). Ansökan ska lämnas in till regeringen, som därefter har sex månader på sig att ta ställning till ansökan. En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare, kan inte få sitt återreseförbud upphävt på annat sätt än genom nåd av regeringen. Om regeringen upphäver återreseförbudet för en EES-medborgare eller dennes familjemedlem får utvisningsbeslutet anses upphöra att gälla enligt 21 §.

Upphävande av verkställda utvisningsbeslut

25 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar upphävande av utvisningsbeslut. Den behandlas i avsnitt 7.5.

I *första stycket* anges att endast regeringen får upphäva ett beslut om utvisning. Det får bara göras på initiativ av utlänningen. Endast sådana utvisningsbeslut som har verkställts omfattas av paragrafen. En begäran om upphävande kan göras först tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes. Däremot omfattas både utvisningsbeslut enligt denna lag och sådana som meddelats enligt motsvarande äldre bestämmelser. Om en utlänning gör en sådan framställan innan tioårsfristen har gått ut, eller om utvisningsbeslutet inte har verkställts, kan frågan inte tas upp till prövning. Ett utvisningsbeslut kan i andra

fall komma att upphävas efter Säkerhetspolisens initiativ enligt 13 §. För sådana fall finns det inte någon tidsgräns. Det ankommer på Säkerhetspolisen att årligen anmäla till den myndighet som sist beslutade i utvisningsfrågan om det finns behov av att på nytt pröva utvisningsbeslutet. Det avser sådana fall där utvisningsbeslutet inte har verkställts utan inhiberats t.ex. på grund av verkställighetshinder.

Enligt *andra stycket* ska en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som utvisats enligt denna lag, eller motsvarande äldre bestämmelser, ses som en sådan begäran om upphävande av utvisningsbeslutet som anges i första stycket. Det förutsätter att utvisningsbeslutet har verkställts. Även i dessa fall är det regeringen som beslutar om upphävande på ansökan av utlänningen. Om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd innan det har gått tio år från utvisningsbeslutet ska begäran inte tas upp till prövning. Stycket omfattar alla typer av uppehållstillstånd, oavsett om ansökan gäller ett tillstånd under en viss tid eller utan tidsbegränsning. Det gäller även om ansökan avser sådana kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som regleras i 5 b kap. och 6 a–c kap. utlänningslagen (2005:716) och ansökan görs när utlänningen inte längre befinner sig i Sverige.

3 kap. Förvar

För alla beslut om åtgärder enligt detta kapitel gäller proportionalitetsprincipen, se kommentaren till 1 kap. 8 §.

Förutsättningar för att ta en utlänning i förvar

1 §

Paragrafen reglerar, tillsammans med 2 och 3 §§, förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar. Paragrafen motsvarar delvis 8 § första stycket i den nuvarande lagen och delvis hänvisningen i 5 § till 10 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.1 och 8.4.13.

En utlänning får enligt *punkten 1* tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas enligt denna lag. Det är alltså inte nödvändigt att det har fattats ett utvisningsbeslut beträffande utlän-

ningen för att han eller hon ska få tas i förvar. Till följd av att förvar får beslutas om det är sannolikt att utlänningen kommer att utvisas är det möjligt att ta utlänningen i förvar så snart utvisning enligt lagen aktualiseras. Regleringen är däremot inte tillämplig vid utvisning enligt utlänningslagen, inte ens om det är fråga om ett säkerhetsärendet. För att det ska vara sannolikt att utlänningen kommer att utvisas bör det krävas att Säkerhetspolisen enligt 2 kap. 2 § har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt 2 kap. 1 §, eller att det finns rättsliga förutsättningar för att göra det. Det bör också finnas omständigheter som talar för att ansökan kommer att bifallas. Det bör alltså vara mer sannolikt att utlänningen kommer att utvisas än att ansökan om det kommer att avslås.

Enligt *punkten 2* får en utlänning tas i förvar om det redan finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser. Det krävs dessutom att förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av beslutet. Med behövs avses att åtgärden är nödvändig för att åstadkomma det avsedda resultatet, dvs. att utvisningsbeslutet kan verkställas genom att utlänningen lämnar Sverige. För verkställighetsförvar krävs det normalt att utvisningsbeslutet fått laga kraft, eftersom det är först då som utvisningen får verkställas. Har utlänningen förklarat sig nöjd med utvisningsbeslutet enligt 7 kap. 19 § får beslutet verkställas och utlänningen kan därmed tas i verkställighetsförvar. Har utvisningsbeslutet inhiberats finns det normalt sett inte förutsättningar för att ta utlänningen i verkställighetsförvar.

2 §

I paragrafen anges ytterligare krav för att ta en vuxen utlänning i förvar. Paragrafen motsvarar delvis 8 § första stycket första meningen i den nuvarande lagen och delvis hänvisningen i 5 § till 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 8.4.1.

Utöver att det enligt 1 § ska vara sannolikt att det kommer att meddelas ett beslut om utvisning eller att förvar behövs för att kunna förbereda eller genomföra verkställighet av ett beslut om utvisning, ska något av de skäl för förvar som räknas upp i paragrafen vara uppfyllt. Enligt *punkten 1* får ett beslut om förvar meddelas om det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan

eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige. Anledning att anta är ett mycket lågt beviskrav. Med att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker avses i första hand att utlänningen försvinner från sin normala vistelseort och beger sig någon annanstans. Det kan innebära att utlänningen lämnar Sverige men också att han eller hon gör sig oanträffbar här i landet. Även andra omständigheter kan läggas till grund för antagandet att utlänningen kommer att avvika om han eller hon inte tas i förvar. Bedömningen av risken för avvikande är inte på samma sätt som i utlänningslagen begränsad till vissa särskilt uppräknade hänsyn (jfr 1 kap. 15 § utlänningslagen). Att utlänningen annars håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten kan avse att utlänningen lever under annan identitet eller håller sig gömd för myndigheterna. Det behöver inte innebära att utlänningen avviker. Särskilt i storstadsområdena kan det finnas möjligheter att hålla sig undan utan att lämna orten. Utlänningen kan hindra verkställighet även på annat sätt, t.ex. genom att vägra att hjälpa till att skaffa nödvändiga handlingar. Det ställs inte några särskilda krav på brottsligheten för att skälet att utlänningen annars utövar brottslig verksamhet i Sverige ska vara uppfyllt. Det kan alltså både röra sig om brott som kan leda till utvisning enligt lagen och helt andra typer av brott, t.ex. bidragsbrott eller skattebrott. Det modernare uttrycket utöva brottslig verksamhet används i stället för "bedriva" brottslig verksamhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bedömningen av om det finns anledning att anta att utlänningen kommer att avvika, hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten eller utöva brottslig verksamhet får göras utifrån vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden och andra omständigheter. Samtliga omständigheter som kan ha betydelse får vägas in vid bedömningen. Har utlänningen tidigare hållit sig undan eller begått brott kan det vara något som talar för att han eller hon kan komma att göra det igen. Utlänningen kan också ha samröre med en organisation eller grupp som är känd för att hjälpa personer att gömma sig för myndigheterna eller för sin brottsliga verksamhet. De misstankar som finns om att utlänningen kan komma att begå terrorismrelaterad brottslighet, och som läggs till grund för ansökan om utvisning, kan i sig göra att det finns anledning att anta att han eller hon på fri fot skulle utöva brottslig verksamhet i Sverige. På motsvarande sätt kan misstankar om att en utlänning utövar olovlig

underrättelseverksamhet mot Sverige eller gör sig skyldig till spioneri eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet, både utgöra grund för utvisning enligt lagen och för att ta utlänningen i förvar.

Även det förhållandet att utlänningens identitet är oklar kan enligt *punkten 2* utgöra skäl för förvar. Det innebär att en utlänning får tas i förvar i avvaktan på att hans eller hennes identitet blir klarlagd. Det torde inte vara särskilt vanligt att en utlänning som omfattas av lagen tas i förvar av det skälet. Det skulle emellertid kunna bli aktuellt om utlänningen nyligen har kommit till Sverige exempelvis för att medverka till ett terroristattentat. Ett annat exempel kan vara att utlänningen gör gällande att han eller hon har en annan identitet än den som är känd. Utlänningen kan också ha använt flera olika identiteter i Sverige och utomlands och det är oklart vilken av dem som är den rätta.

Vid beslut om förvar enligt paragrafen ska också en proportionalitetsbedömning göras, se kommentaren till 1 kap. 8 §.

3 §

Paragrafen anger ytterligare förutsättningar för att ta en utlänning som inte har fyllt 18 år i förvar. Paragrafen motsvarar delvis 8 § första stycket i den nuvarande lagen och delvis hänvisningen i 5 § till 10 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.13.

Som förutsättning för att en utlänning som inte har fyllt 18 år ska få tas i förvar gäller, på samma sätt som för en vuxen utlänning, att det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt 2 kap. 1 § kommer att meddelas, eller att förvar behövs för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett utvisningsbeslut enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser. Se kommentaren till 1 § om vad som avses med att det är sannolikt att utvisningsbeslut kommer att meddelas respektive att förvar behövs för verkställigheten.

Utöver att det ska vara sannolikt att barnet kommer att utvisas eller att det redan finns ett utvisningsbeslut som ska verkställas krävs att det finns en betydande risk för att barnet annars avviker, håller sig undan eller på något annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet. Bedömningen motsvarar den som ska göras för en vuxen utlänning, se kommentaren till 2 §, men kravet på

riskerna är högre ställt. Med betydande risk avses att det ska vara en avsevärd fara för att barnet avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet om han eller hon inte tas i förvar. Det kan exempelvis vara fallet om ett tidigare verkställighetsförsök har misslyckats på grund av att barnet har avvikit, hållit sig undan eller på annat sätt försökt undkomma verkställighet. Ju närmare tidpunkten för faktisk verkställighet kommer, desto större är generellt sett risken för att utlänningen vidtar åtgärder för att slippa avlägsnas ur landet. Det kan också finnas misstankar om att ett äldre barn kan komma att begå allvarliga brott och det är i sådana fall angeläget att barnet frihetsberövas i avvaktan på att utvisningsbeslutet kan verkställas. Ett barn får dock aldrig tas i förvar av det skälet att hans eller hennes identitet är oklar. Vid alla beslut om förvar ska det göras en proportionalitetsbedömning. Det gäller inte minst vid prövningen av om ett barn ska tas i förvar.

Vem som får besluta om förvar

4 §

I paragrafen tydliggörs att endast behöriga myndigheter, eller den som anges i 6 §, får besluta om förvar. Bestämmelser om interimistiska beslut finns i 7 och 8 §§. Paragrafen, som motsvarar 9 a § första stycket i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 8.4.2.

Beslut om förvar meddelas av den myndighet som är behörig enligt 5 §. Som framgår av kommentaren till den paragrafen kan behörigheten flytta mellan Migrationsverket, regeringen och Säkerhetspolisen. Den myndighet som beslutade att ta en utlänning i förvar behöver därmed inte vara den som därefter får besluta om fortsatt förvar. Vem som är behörig att besluta när ärendet handläggs av regeringen regleras i 6 §.

5 §

I paragrafen regleras vilken myndighet som får besluta om förvar. Vilken myndighet som är behörig varierar under handläggningens gång. Paragrafen motsvarar 9 b § i den nuvarande lagen, men myndigheternas behörighet förtydligas. Den behandlas i avsnitt 8.4.2.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket är behörig myndighet om varken regeringen eller Säkerhetspolisen är behörig enligt andra och tredje styckena. Av det följer bl.a. att Migrationsverket är behörig att besluta om förvar när den handlägger en ansökan från Säkerhetspolisen om att en utlänning ska utvisas. Migrationsöverdomstolen får däremot inte längre fatta beslut om att ta en utlänning i förvar. Den ansvarar inte heller längre för ny prövning av sådana beslut. Migrationsverket är därmed behörig att besluta om förvar under den tid som ett överklagat beslut handläggs i Migrationsöverdomstolen och fram till dess att ärendet överlämnas till regeringen. Vidare är Migrationsverket behörig myndighet om Säkerhetspolisen har fattat ett interimistiskt beslut om förvar enligt 7 §, även om Säkerhetspolisen ännu inte har ansökt om utvisning. Migrationsverket kan vara behörig myndighet om Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten har fattat ett interimistiskt beslut enligt 8 §, om ingen annan är behörig myndighet vid tidpunkten för det interimistiska beslutet. Migrationsverket är också behörig att besluta om förvar om regeringen har återförvisat ett ärende dit eller överlämnat det för fortsatt handläggning.

I *andra stycket* anges när regeringen är behörig myndighet. Regeringen är behörig när den handlägger ett överklagat ärende om utvisning. Behörigheten gäller från det att handlingarna i ärendet tas emot av ansvarigt departement till dess att handläggningen av den överklagade frågan har avgjorts. Efter det att regeringen har avgjort överklagandefrågan kan det dock kvarstå en del frågor för Regeringskansliet att ta ställning till, t.ex. ersättning till offentligt biträde. Det gör emellertid inte att regeringen behåller sin ställning som behörig myndighet.

Enligt *tredje stycket* är Säkerhetspolisen behörig myndighet från det att den har tagit emot ett beslut om utvisning för verkställighet till dess att beslutet har verkställts. Säkerhetspolisen är alltså behörig myndighet även om den har gett Polismyndigheten i uppdrag att verkställa utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen behåller också sin behörighet om utvisningsbeslutet inte får verkställas t.ex. på grund av att det har inhiberats.

Att Säkerhetspolisens beslut om förvar, som inte är interimistiska, och Migrationsverkets beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen framgår av 7 kap. 9 §.

6 §

Paragrafen reglerar ansvarigt statsråds respektive regeringens befogenhet i fråga om förvar när regeringen är behörig myndighet. Den motsvarar i huvudsak 9 c § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 8.4.2.

Av *första stycket* framgår att det enligt huvudregeln ankommer på ansvarigt statsråd att besluta i frågor om förvar när regeringen är behörig myndighet enligt 5 § andra stycket. Vilket statsråd som är ansvarigt framgår av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Regeringen är, som framgår av kommentaren till 5 §, behörig så länge den handlägger ett överklagat beslut om utvisning. Om ett statsråd har beslutat om förvar kan utlänningen enligt 7 kap. 12 § få frågan prövad av Högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt *andra stycket* får regeringen normalt inte besluta att ta eller hålla kvar en utlänning i förvar. I stället beslutar, som framgår av första stycket, ansvarigt statsråd att en utlänning ska tas eller fortsatt hållas i förvar under den tid som regeringen handlägger ärendet. I vissa fall får dock regeringen besluta om förvar. När regeringen omprövar ett förvarsbeslut enligt 13 § får den besluta att utlänningen fortsatt ska hållas i förvar. Regeringen får vidare alltid upphäva ett förvarsbeslut när den är behörig myndighet enligt 5 §. Det blir t.ex. aktuellt om regeringen beslutar att inte utvisa utlänningen och han eller hon hålls i förvar.

Interimistiska beslut om förvar

7 §

I paragrafen ges Säkerhetspolisen möjlighet att interimistiskt ta en utlänning i förvar redan innan myndigheten har ansökt hos Migrationsverket om utvisning av utlänningen. Paragrafen motsvarar delvis 9 § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 8.4.3.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att säkerställa att utlänningen inte avviker eller håller sig undan inför det kommande utvisningsförfarandet. Det möjliggörs genom att Säkerhetspolisen interimistiskt får besluta om att ta utlänningen i förvar. En förändring är att det måste finnas förutsättningar för förvar enligt 1 och 2 §§ eller

1 och 3 §§ även i de fall där Säkerhetspolisen beslutar om förvar innan myndigheten har fört frågan om utvisning till Migrationsverket.

Säkerhetspolisens interimistiska beslut om förvar får inte överklagas. I stället ska Säkerhetspolisen, när den har beslutat att en utlänning ska tas i förvar innan utvisningsfrågan har väckts, genast anmäla det till Migrationsverket. Verket ska snarast, dvs. omgående efter det att frågan har underställts verket, pröva om förvarsbeslutet ska bestå. Om Migrationsverket beslutar att utlänningen ska vara kvar i förvar kommer det beslutet att ersätta det tillfälliga beslut som Säkerhetspolisen har fattat i avvaktan på verkets prövning. Såväl Säkerhetspolisens interimistiska förvarsbeslut som Migrationsverkets beslut ska enligt 6 kap. 11 § vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för besluten. Migrationsverkets beslut i förvarsfrågan får enligt 7 kap. 9 och 11 §§ överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen utan begränsning till viss tid.

Om Migrationsverket fastställer beslutet om förvar löper den frist som anges i 12 §. Om verket anser att det inte finns skäl för förvar ska utlänningen omedelbart frigges. Verket ansvarar för att det görs men kan uppdra åt Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten att verkställa beslutet.

8 §

I paragrafen regleras andra interimistiska beslut om förvar. Paragrafen anger vem som får besluta i sådana fall. Den motsvarar delvis hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 17 § utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.3.

I *första stycket* klargörs att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten får besluta att ta en utlänning i förvar, trots att myndigheten inte är behörig myndighet enligt 5 §. Det förutsätter att åtgärden är brådskande och att det därför inte finns tid att avvakta den behöriga myndighetens beslut i frågan. Det kan t.ex. inträffa när Polismyndigheten vid spaning påträffar en utlänning som har utvisats med stöd av lagen, men som hållit sig gömd sedan utvisningsbeslutet meddelats. Det kan också vara fråga om en utlänning som har återvänt till Sverige efter verkställighet. Interimistiskt beslut kan också aktualiseras om Säkerhetspolisen får information om att en utlänning som är föremål för ansökan om utvisning försätts på fri fot från

ett häkte efter att brottsmisstankarna mot honom eller henne har avskrivits eller att tillräckliga skäl för häktning saknas i brottmålet. De allmänna förutsättningarna för förvar enligt 1–3 §§ måste vara uppfyllda vid Polismyndighetens och Säkerhetspolisens interimistiska beslut.

Om Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten har fattat ett interimistiskt beslut ska det så snart som möjligt anmälas till den myndighet som vid tillfället är behörig att besluta om förvar. Den behöriga myndigheten ska snarast pröva om förvarsbeslutet ska fortsätta att gälla. Om regeringen är behörig myndighet kan en något längre tid accepteras för prövningen, än om det är Migrationsverket eller Säkerhetspolisen som är behörig. Det som sägs i kommentaren till 7 § om prövningen är tillämpligt även vid prövning enligt denna paragraf.

I de fall där Polismyndigheten får besluta om en tvångsåtgärd får i vissa situationer också en enskild polisman ingripa. Det framgår genom en hänvisning i *andra stycket* till 11 § polislagen (1984:387). Enligt den paragrafen får en polisman omhänderta en utlänning i avvaktan på Polismyndighetens beslut. Som förutsättning gäller att rekvisiten för omhändertagande bedöms föreligga och att dröjsmål med ingripandet skulle innebära fara för den omhändertagnes eller annans liv eller hälsa eller fara i annat hänseende. Vanligen avses fara för att utlänningen avviker så att beslut om utvisning inte kan verkställas. En polisman som har verkställt ett sådant omhändertagande ska skyndsamt anmäla åtgärden till sin förman för beslut om åtgärden ska bestå. Om förmannen beslutar att åtgärden ska bestå ska han eller hon se till att åtgärder enligt första stycket vidtas. Utlänningen ska så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet (15 § polislagen). En polisman vid Säkerhetspolisen har samma befogenhet som en polisman vid Polismyndigheten.

Regleringen i *tredje stycket* bygger på de bestämmelser som ursprungligen togs in i utlänningslagen i samband med införandet av 1979 års lag om gränsövervakning i krig m.m. (proposition med förslag till lagstiftning om gränsövervakning, prop. 1978/79:215). Den ger vissa andra tjänstemän samma rätt som en polisman att omhänderta en utlänning som påträffas vid en kontroll. För att en tulltjänsteman, kustbevakningstjänsteman eller passkontrollant ska få omhänderta en utlänning krävs det, på grund av hänvisningarna till polislagen, att förutsättningar bedöms finnas för att utlänningen ska

kunna tas i förvar av Polismyndigheten. Det är normalt fallet om en utlänning som har återreseförbud påträffas. Dessutom krävs det att omständigheterna är sådana att Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas utan fara för att utlänningen avviker. Enligt 15 § polislagen ska en polisman som har verkställt ett omhändertagande så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Motsvarande skyldighet fullgörs av tulltjänstemannen, kustbevakningstjänstemannen eller passkontrollanten genom att anmälan så snart som möjligt ska göras till en polisman. Även en enskild polisman är nämligen förman i förhållande till tulltjänstemannen, kustbevakningstjänstemannen eller passkontrollanten. När anmälan gjorts till en polisman, övertar han eller hon ansvaret för åtgärden (prop. 1978/79:215 s. 36). Om polismannen beslutar att åtgärden ska bestå ska han eller hon se till att åtgärder enligt första stycket vidtas.

Förvarstidens längd

9 §

Paragrafen innehåller en generell regel om hur tiden i förvar ska bestämmas. Den saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.4.

I paragrafen anges den allmänna grundsatsen att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt. Paragrafen gäller oavsett på vilken grund som utlänningen hålls i förvar. Den kompletterar den generella proportionalitetsprincipen i 1 kap. 8 §, som alltid ska beaktas vid bedömningen av hur länge ett förvarsbeslut får pågå. För verkställighetsförvar finns det absoluta tidsgränser i 10 §. I 11 § finns det tidsgränser för förvar av utlänningar som inte har fyllt 18 år.

Vid bedömningen av hur länge utlänningen får hållas i förvar ska hänsyn tas till bl.a. vilka konsekvenser frihetsberövandet får för den enskilde. Mot det ska ställas dels det allmännas behov av att säkra utlänningen för att underlätta framtida verkställighet, dels det samhällshot som utlänningen utgör. Andra omständigheter som kan beaktas är om utlänningens identitet är oklar eller att det fortfarande utreds vem utlänningen är och om verkställighet kan genomföras. Bristande samarbete med myndigheterna från utlänningens sida kan också beaktas vid bedömningen av om tiden i förvar är proportionerlig. En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan leda till att

det inte anses vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar utan att han eller hon i stället ska ställas under uppsikt.

Regleringen gäller under hela den tid som utlänningen hålls i förvar. Det innebär bl.a. att den behöriga myndigheten måste ta hänsyn till paragrafen vid prövningen av om utlänningen fortsatt ska hållas i förvar. Ju längre tid som utlänningen har varit tagen i förvar, desto större krav måste ställas på att åtgärden är nödvändig.

10 §

I paragrafen föreskrivs absoluta tidsgränser för verkställighetsförvar. Paragrafen motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 8.4.4 och 8.4.5. Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig på fristerna.

För att Säkerhetspolisen ska kunna förbereda eller genomföra verkställighet av ett beslut om utvisning får enligt *första stycket* en vuxen utlänning – om de materiella förutsättningarna i 1 och 2 §§ är uppfyllda – hållas i förvar i högst ett år. Om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningens sida, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten får förvarstiden förlängas med ytterligare två år. Den maximalt tillåtna tiden som en utlänning får hållas i förvar i avvaktan på att utvisningsbeslutet verkställs mot honom eller henne uppgår till tre år. Tidsgränsen om ett år respektive tre år räknas från det att utvisningsbeslutet är verkställbart, om utlänningen är i förvar då. Det innebär när beslutet fick laga kraft eller utlänningen avgav nöjdförklaring. Har utvisningsbeslutet fattats av Migrationsverket räknas tiden alltså från den tidpunkt när beslutet inte längre får överklagas eller när utlänningen uttryckligen avstått från att överklaga utvisningsbeslutet. Om regeringen har beslutat om utvisning börjar tiden att löpa från dagen för regeringens beslut, eftersom ett sådant beslut får laga kraft direkt. Om utlänningen tas i förvar först en tid efter det att utvisningsbeslutet fick verkställas räknas tiden från förvarstagandet. Skulle utlänningen frigges efter en tid upphör fristen att löpa.

Det ställs inte längre något krav på synnerliga skäl för att en utlänning ska få hållas i förvar under en längre tid. I stället gäller den allmänna regeln i 9 § om att förvar ska pågå under så kort tid som möjligt. Det ska dessutom enligt 1 kap. 8 § alltid göras en proportionalitetsbedömning vid prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar.

Den tillåtna förvarstiden är längre än vad som gäller för förvar av utlänningar enligt utlänningslagen. För den aktuella typen av ärenden tar det normalt längre tid att verkställa utvisningsbeslut, eftersom det rör sig om utlänningar som har ansetts utgöra ett terroristhot eller annat allvarligt säkerhetshot. En mer ingående utredning kan behöva göras för att kontrollera om utvisningen kan verkställas till ett visst land. Mottagarlandet kan också komma att kräva fylligare material för att bedöma om det är villigt att ta emot utlänningen. Resan tillbaka till hemlandet kan behöva arrangeras på ett särskilt sätt med hänsyn till säkerhetsaspekterna, vilket kan komma att ta ytterligare tid i anspråk. Det kan också finnas skäl att hålla utlänningen i förvar i avvaktan på att Europadomstolen ska pröva ett klagomål från utlänningen om att utvisningen t.ex. strider mot artikel 3 i Europakonventionen. Sådana omständigheter som nämnts kan beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att fortsatt hålla utlänningen i förvar.

En längre förvarstid än ett år kan också vara godtagbar om det finns något annat väsentligt skäl – än bristande samarbete och att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – som hänför sig till verkställigheten. Det ska alltså vara fråga om sådana omständigheter som har med verkställigheten att göra och omständigheterna ska vara väsentliga. Det kan exempelvis vara fråga om att Säkerhetspolisen behöver skaffa särskilda tillstånd från det land som utlänningen ska utvisas till eller att kommunikationen med det landet är särskilt komplicerad. Den processen får dock inte ta så lång tid att förvar inte längre är proportionerligt.

En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan nämligen leda till bedömningen att det inte längre anses vara proportionerligt att utlänningen hålls i förvar, även om den maximalt tillåtna tiden inte har gått ut. Den bedömningen kan göras redan innan ettårsfristen har löpt ut och medföra att utlänningen i stället ställs under uppsikt eller inte längre ska vara föremål för några tvångsåtgärder.

Har utvisningsbeslutet inhiberats finns det, som framgår av kommentaren till 1 § normalt sett inte förutsättningar för att ha utlänningen i verkställighetsförvar.

I *andra stycket* regleras en särskild situation, nämligen att det har gjorts ett försök att verkställa utvisningen men att det har misslyckats och att utlänningen därför har förts tillbaka till Sverige. I sådana fall gäller inte det strängare kravet på skäl för fortsatt förvar förrän en ny ettårsfrist, räknad från när utlänningen på nytt anländer till Sverige, har löpt ut. Att en ny ettårsfrist börjar löpa påverkar inte den längsta tiden om tre år som en utlänning får hållas i verkställighetsförvar. Det innebär att om ett verkställighetsförsök misslyckas när utlänningen har hållits i förvar i två år och sex månader får utlänningen hållas i förvar högst sex månader till. Det är alltså den sammanlagda tiden som utlänningen har hållits i förvar i samma verkställighetsärende som avgör om treårsfristen har gått ut. Med samma verkställighetsärende avses ett ärende där arbetet med att verkställa utvisningen har pågått eller kunnat pågå i stort sett utan större avbrott. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kan en ny treårsperiod börja löpa. Ett nytt verkställighetsärende kan aktualiseras t.ex. om utvisningsbeslutet har verkställts men utlänningen på nytt anträffas i Sverige eller om beslutet under en tid inte har kunnat verkställas därför att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

11 §

Paragrafen innehåller absoluta tidsgränser för förvar av en utlänning som inte har fyllt 18 år. Paragrafen, som motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), behandlas i avsnitt 8.4.13.

I paragrafen föreskrivs att ett barn inte får hållas i förvar längre tid än 72 timmar. Om det finns synnerliga skäl får barnet hållas i förvar i ytterligare 72 timmar. Ett skäl att utsträcka tiden kan vara om barnet påträffas efter att ha hållit sig undan eller gömmts undan. Ett annat skäl kan vara att avresan av någon annan anledning fördröjs av omständigheter som myndigheten inte har kunnat förutse eller avhjälpa (jfr bet. 1992/93:SfU3).

Ny prövning av ett beslut om förvar

12 §

Paragrafen anger när ett beslut om förvar ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Paragrafen motsvarar delvis hänvisningarna i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 9 § första och tredje styckena och 10 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 8.4.6. Lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid är tillämplig på fristerna.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om förvar prövas på nytt inom fyra veckor respektive tre månader. Vilken tidsfrist som gäller beror på om det är fråga om sannolikhetsförvar enligt 1 § 1 eller verkställighetsförvar enligt 1 § 2. Fram till dess att det finns ett verkställbart beslut om utvisning ska förvarsbeslutet prövas på nytt inom den kortare tidsfristen. Fyraveckorsfristen räknas från det att beslutet om förvar verkställdes. Om förvarsbeslutet föregicks av ett interimistiskt beslut om förvar ska tiden i stället räknas från när det beslutet verkställdes. Det avgörande är alltså när utlänningsfaktiskt berövades friheten. Ett beslut om utvisning kan enligt 2 kap. 19 § verkställas när det fått laga kraft eller utlänningsfaktiskt har nöjdförklarat sig enligt 7 kap. 19 §. Därefter kan utlänningsfaktiskt tas i verkställighetsförvar. Den längre tidsfristen tillämpas då när förvarsbeslutet ska prövas på nytt. Om utlänningsfaktiskt inte är i förvar när utvisningsbeslutet får laga kraft men tas i förvar senare, räknas tremånadersfristen från den dag då förvarsbeslutet verkställdes.

Vem som är behörig att göra den nya prövningen anges i 5 och 6 §§. Av 6 § framgår att regeringen som regel inte får besluta om fortsatt förvar. Det ankommer i stället på ansvarigt statsråd att fatta sådana beslut när regeringen är behörig myndighet.

I *andra stycket* anges att ny prövning ska göras var fjärde vecka respektive var tredje månad, så länge utlänningsfaktiskt hålls kvar i förvar. Tidsfristen räknas då från närmast föregående beslut om förvar.

Av *tredje stycket* framgår att ett beslut om förvar upphör att gälla, om en ny prövning inte har gjorts i tid. Det ankommer på den som är behörig att pröva frågan att bevaka att tidsfristen inte överskrids.

Ny prövning av beslut om förvar ska alltid föregås av en muntlig förhandling. Det framgår av 17 §.

Skyldighet att ompröva ett beslut om förvar

13 §

Paragrafen anger när beslut om förvar ska omprövas på grund av att beslut om utvisning har meddelats. Den motsvarar delvis 9 a § andra stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 8.4.7.

När Migrationsverket beslutar att en utlänning ska utvisas, ska enligt *första stycket* verket – om utlänningen hålls i förvar – ta ställning till om förvarsbeslutet ska bestå eller om utlänningen ska försättas på fri fot. Migrationsverkets beslut i förvarsfrågan får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen enligt 7 kap. 9 och 11 §§. Även regeringen är skyldig att ompröva ett förvarsbeslut när den beslutar om utvisning av en utlänning som hålls i förvar.

I *andra stycket* anges att regeringen ska ompröva ett beslut om förvar, om utvisningsbeslutet upphävs och ärendet återförvisas eller överlämnas till Migrationsverket för handläggning. Ett ärende kan överlämnas till verket med stöd av 7 kap. 6 §. Återförvisning kan bli aktuell t.ex. med anledning av ändrade förhållanden eller om ett handläggningsfel har förekommit hos Migrationsverket. Efter omprövningen av förvarsbeslutet är det den myndighet som är behörig i frågor om förvar som inom fyra veckor från regeringens beslut ska göra en ny prövning av förvarsbeslutet. Av 5 § framgår att Migrationsverket är behörig myndighet bl.a. när verket handlägger en ansökan om utvisning.

Av 6 § framgår att regeringen får besluta att utlänningen fortsatt ska hållas i förvar när den omprövar ett beslut om förvar enligt denna paragraf. Regeringen får även upphäva förvarsbeslutet.

Skyldighet att upphäva ett beslut om förvar

14 §

I paragrafen regleras den behöriga myndighetens skyldighet att upphäva ett beslut om förvar om det inte längre finns skäl för beslutet. Paragrafen motsvarar delvis hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 9 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 8.4.8.

Det kan bero på olika omständigheter att det inte längre finns skäl för ett beslut om förvar. Det kan t.ex. vara fråga om att den till-

låtna tiden för förvar har löpt ut eller att det inte längre är proportionerligt att hålla utlänningen i förvar. Paragrafen innebär att den som ansvarar för förvarsfrågan är skyldig att löpande ta ställning till om det fortfarande finns skäl för frihetsberövandet.

Muntlig handläggning

15 §

Paragrafen, som inte har någon direkt motsvarighet i den nuvarande lagen, anger vilken myndighet som ska genomföra muntlig handläggning. Den behandlas i avsnitt 8.4.9.

Om det i ett ärende som gäller förvar ska vara muntlig handläggning, ska den genomföras av den myndighet som är behörig att besluta om förvar. Muntlig handläggning aktualiseras framför allt enligt 16 §, i nära anslutning till att ett förvarsbeslut har verkställts. En ny prövning av ett beslut om förvar ska alltid föregås av en muntlig förhandling. I sådana fall är det den myndighet som ska göra den nya prövningen som ska hålla den muntliga förhandlingen. Hänvisningen till 6 kap. innebär att under den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klarläggas i ärendet närmare utredas. Utlänningen ska enligt 6 kap. 2 § få redogöra för sin inställning och uttala sig om sådant som han eller hon anser är av intresse för det som påstås i ärendet. Om den muntliga handläggningen har formen av muntlig förhandling ska enligt 6 kap. 3 § utlänningen dessutom höras. Det kan även bli aktuellt att höra andra personer vid förhandlingen, om den myndighet som ska hålla den bestämmer det. Syftet är att utlänningen ska kunna föra fram sina synpunkter. Om det skulle visa sig att det inte längre finns skäl för förvarsbeslutet ska det enligt 14 § upphävas.

16 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, innehåller en regel om muntlig handläggning efter verkställighet av beslut om förvar. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.9.

Om ett beslut om förvar inte har föregåtts av muntlig handläggning, ska enligt *första stycket* sådan handläggning genomföras så snart

som möjligt efter det att beslutet har verkställts. Det finns alltså ingen skyldighet att ha muntlig handläggning innan det fattas ett beslut om förvar. Kravet innebär endast att muntlig handläggning ska genomföras i någon form när förvarsbeslutet har verkställts. Den muntliga handläggningen behöver inte ha formen av en muntlig förhandling. Även andra former av muntlighet är tillräckligt. Det viktiga är att utlännen får tillfälle att muntligen framföra sina synpunkter till den behöriga myndigheten.

Av *andra stycket* framgår att muntlig handläggning inte behöver genomföras när regeringen är behörig myndighet. Det krävs inte heller muntlig handläggning när ett interimistiskt beslut om förvar har verkställts. Ett sådant beslut är kortvarigt, eftersom det snabbt ska prövas av den behöriga myndigheten. Om det interimistiska beslutet fastställs och det är Migrationsverket eller Säkerhetspolisen som är behörig myndighet tillämpas första stycket.

17 §

Paragrafen innehåller regler om muntlig förhandling inför den behöriga myndighetens nya prövning av ett beslut om förvar. Den motsvarar delvis hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.9.

Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Det gäller under hela förvarstiden. Hur ofta förhandling ska hållas – var fjärde vecka eller var tredje månad – beror på om det finns ett verkställbart beslut om utvisning, se kommentaren till 12 §. Vid den muntliga förhandlingen ska enligt 15 §, som hänvisar till 6 kap. 3 §, utlännen höras. Även andra personer kan komma att höras, normalt efter beslut av den myndighet som ska hålla förhandlingen.

18 §

Paragrafen behandlar muntlig förhandling i förvarsfrågan i ett ärende som handläggs av regeringen. Den motsvarar 13 c § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.9.

Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska, som framgår av 17 §, föregås av en muntlig förhandling. Det gäller även när det är regeringen som är behörig myndighet. Enligt *första stycket* är det då Migrationsöverdomstolen som ska hålla den muntliga förhandlingen. Domstolen ska kalla parterna och vidta de åtgärder som behövs med anledning av förhandlingen. Det är ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, som beslutar om muntlig förhandling.

I *andra och tredje styckena* anges hur den muntliga förhandlingen vid Migrationsöverdomstolen ska gå till. De allmänna bestämmelserna om muntlig handläggning i 6 kap. gäller inte där. Vid förhandlingen ska utlänningen höras. Regeringskansliet får bestämma att också andra personer ska höras vid den muntliga förhandlingen. En representant för Regeringskansliet ska alltid närvara vid förhandlingen. Utlänningen ska få redogöra för sin inställning och uttala sig om sådant som han eller hon anser är av intresse för det som påstås i ärendet.

Det framgår av 6 kap. 6 § att Migrationsöverdomstolen kan bestå av en lagfaren ledamot när den på uppdrag håller muntlig förhandling enligt förevarande paragraf.

Verkställighet av beslut om förvar

19 §

I paragrafen regleras vem som ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs. Den motsvarar 8 a § första stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.11.

I *första stycket* anges att Säkerhetspolisen är den myndighet som har ansvaret för att ett beslut om förvar blir verkställt.

Enligt *andra stycket* får Säkerhetspolisen ge Polismyndigheten i uppdrag att verkställa ett förvarsbeslut. Det kan t.ex. vara aktuellt om utlänningen tillfälligt ska placeras i en polisarrest under förvarstiden. Säkerhetspolisen kan vidare behöva hjälp med att eftersöka, omhänderta och transportera en utlänning till t.ex. ett häkte, när det har fattats ett beslut om att utlänningen ska tas i förvar.

20 §

I paragrafen anges var en vuxen utlänning som är tagen i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för behandlingen av honom eller henne. Paragrafen, som delvis motsvarar 8 a § andra och tredje styckena i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 8.4.11.

En utlänning som har fyllt 18 år som tas i förvar ska enligt *första stycket* placeras i en kriminalvårdsanstalt eller i ett häkte. En sådan utlänning får bara tillfälligt förvaras i en polisarrest. I vissa fall kan det dock vara nödvändigt att under en kortare tid placera en utlänning som hålls i förvar i en polisarrest. Det kan t.ex. vara fallet i avvaktan på vidare transport eller att Kriminalvården kan anvisa en häktesplats. Om det på grund av att utlänningen utgör en akut säkerhetsrisk brådskar att beröva utlänningen friheten och det inte finns tillgång till någon häktes- eller anstaltsplats i närheten av där utlänningen anträffas kan det också bli aktuellt att utlänningen tillfälligt placeras i en polisarrest.

I *andra stycket* anges att häkteslagen (2010:611) gäller i tillämpliga delar för hur en utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest ska behandlas. Av den följer bl.a. att utlänningen ska behandlas med respekt för sitt människovärde (1 kap. 4 § häkteslagen). Utlänningen ska också ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra och att vistas utomhus minst en timme varje dag (2 kap. 5 och 7 §§ häkteslagen). Han eller hon ska också få utöva sin religion (2 kap. 10 § häkteslagen) och få ta emot besök och stå i förbindelse med andra personer genom elektronisk kommunikation (3 kap. 1 och 4 §§ häkteslagen). Om det är möjligt ska utlänningen även beredas lämplig sysselsättning under förvarstiden (2 kap. 6 § häkteslagen). Utöver vad som följer av häkteslagen ska utlänningen beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

21 §

I paragrafen regleras var barn som hålls i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för behandlingen av dem. Paragrafen motsvarar delvis 8 a § andra stycket i den nuvarande lagen. Den behandlas i avsnitt 8.4.13.

I *första stycket* föreskrivs ett förbud mot att placera en utlänning som inte har fyllt 18 år i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Barn som hålls i förvar ska alltid placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. Migrationsverket har då ansvaret för hur barnet behandlas under förvarstiden.

Av *andra stycket* framgår att den behandlingen styrs av reglerna i 11 kap. utlänningslagen (2005:716). De innebär bl.a. att barn ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga utifrån barnets ålder. En utlänning som hålls i förvar i Migrationsverkets förvarslokaler ska också bl.a. ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakter med personer utanför lokalen. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Genom en ändring i 11 kap. 7 § utlänningslagen är det i fortsättningen möjligt att avskilja ett barn som hålls i förvar enligt förevarande lag, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen. Förbudet mot att placera barn i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest gäller även när ett barn har avskilts från andra utlänningar som hålls i förvar.

Förvarsbeslut upphör efter utresa

22 §

Paragrafen behandlar förvarsbesluts giltighet när utlänningen lämnar Sverige. Den har ingen motsvarighet i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.12.

I paragrafen föreskrivs att ett förvarsbeslut upphör att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Det innebär bl.a. att om ett verkställighetsförsök avbryts efter det att utlänningen har lämnat Sverige, måste ett nytt förvarsbeslut meddelas av den myndighet som är behörig i frågor om förvar. Det förutsätter givetvis att det fortfarande finns behov av att hålla utlänningen i förvar. Ett sådant förvarsbeslut ska sedan i vanlig ordning prövas på nytt inom föreskriven tid för att fortsätta att gälla, se kommentaren till 12 §. Den myndighet som har genomfört verkställighetsförsöket kan enligt 8 § interimistiskt besluta om förvar.

4 kap. Uppsikt

För alla beslut om tvångsåtgärder enligt detta kapitel gäller proportionalitetsprincipen, se kommentaren till 1 kap. 8 §.

Vad som avses med uppsikt

1 §

Paragrafen förklarar innebörden av uppsikt. Den motsvarar delvis hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) och behandlas i avsnitt 9.2.1.

Uppsikt har en delvis annan innebörd enligt denna lag än enligt utlänningslagen. I *första stycket* anges det förbud och de skyldigheter som en utlänning kan åläggas att följa i ett beslut om uppsikt. Begreppet uppsikt kan enligt *punkten 1* innefatta ett förbud för utlänningen att lämna ett visst område som utlänningen normalt vistas i. Ett sådant vistelseområde kan avse exempelvis en eller flera kommuner eller ett län. Hur vistelseområdet ska anges och vad ett uppsiktsbeslut i övrigt ska innehålla framgår av kommentaren till 5 §. Ett beslut om uppsikt kan enligt *punkten 2* innebära att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten. Uppsiktsbeslutet kan enligt *punkten 3* också innebära en skyldighet för utlänningen att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling till Polismyndigheten. Skyldigheterna enligt punkterna 2 och 3 kan – i motsats till vad som gäller enligt utlänningslagen – inte fullgöras hos Migrationsverket. Det framgår av 5 §.

I *andra stycket* föreskrivs att förbudet och skyldigheterna i första stycket får förenas. Av det följer att anmälningsskyldighet kan kombineras med en förpliktelse för utlänningen att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Ett förbud för utlänningen att lämna vistelseområdet kan också förenas med en skyldighet för honom eller henne att anmäla sig och att lämna ifrån sig sitt pass, eller någon av skyldigheterna. Det finns inget krav på att förbudet och skyldigheterna ska förenas. Uppsikten kan därför innebära enbart ett förbud för utlänningen att lämna vistelseorten eller bara att han eller hon ska anmäla sig hos Polismyndigheten. Däremot torde det, med hänsyn till den kategori av utlänningar som omfattas av lagen, bli ovanligt att uppsiktsbeslutet endast innebär att utlänningen ska

lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Det skulle emellertid i något fall kunna tänkas vara tillräckligt vid uppsikt över barn.

Förutsättningar för att ställa en utlänning under uppsikt

2 §

I paragrafen anges de materiella förutsättningarna för att ställa en utlänning under uppsikt. Den motsvarar delvis 8 § andra stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 9.2.2 och 9.2.3.

En utlänning som har fyllt 18 år får enligt *första stycket* ställas under uppsikt om förutsättningarna för förvar i 3 kap. 1 och 2 §§ är uppfyllda. Om utlänningen inte har fyllt 18 år gäller i stället enligt *andra stycket* att förutsättningarna för att ta en sådan utlänning i förvar enligt 3 kap. 1 och 3 §§ ska vara uppfyllda. För ett beslut om uppsikt krävs alltså i båda fallen att utlänningen i stället hade kunnat tas i förvar, se vidare kommentaren till de paragraferna.

Vid bedömningen av om en utlänning ska ställas under uppsikt ska också vägas in om åtgärden är proportionerlig i förhållande till det ingrepp som åtgärden innebär för honom eller henne. Det allmännas intresse av att utlänningen står under uppsikt ska alltså ställas mot de svårigheter som uppsikten medför för utlänningen att t.ex. resa inom landet och sköta sitt vardagsliv. Uppsikt är generellt sett betydligt mindre ingripande för den enskilde än förvar och kan väljas i stället för fortsatt förvar om ett frihetsberövande inte längre är proportionerligt.

Vem som får besluta om uppsikt

3 §

Paragrafen reglerar vem som får besluta om uppsikt. Den motsvarar delvis 9 b och c §§ i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.4.

Enligt *första stycket* får beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig att besluta om förvar enligt 3 kap. 5 §, om inte annat anges i andra stycket. Migrationsverket är behörig myndighet, om ingen annan är det. Regeringen är behörig när den handlägger ett

överklagande av ett beslut om utvisning. Säkerhetspolisen är behörig att besluta om uppsikt under verkställighetsstadiet. I kommentaren till den paragrafen utvecklas vilken myndighet som är behörig. Säkerhetspolisens beslut om uppsikt som inte är interimistiska och Migrationsverkets beslut får enligt 7 kap. 10 § överklagas till Migrationsöverdomstolen. När domstolen prövar ett överklagat beslut om förvar får den besluta om uppsikt i stället.

Andra stycket reglerar ansvarigt statsråds respektive regeringens rätt att besluta om uppsikt när regeringen är behörig myndighet. Det ankommer då som huvudregel på ansvarigt statsråd att besluta i frågor om uppsikt. Regeringen får normalt inte besluta att en utlänning ska ställas under uppsikt eller att ett uppsiktsbeslut ska fortsätta att gälla. När regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt får dock regeringen besluta att utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt. Regeringen får vidare alltid upphäva ett uppsiktsbeslut när den är behörig myndighet. Om ett statsråd har beslutat om uppsikt kan utlänningen få frågan prövad av Högsta förvaltningsdomstolen, vilket framgår av 7 kap. 12 §.

Interimistiska beslut om uppsikt

4 §

Paragrafen behandlar Säkerhetspolisens möjlighet att ställa en utlänning under uppsikt innan ett utvisningsärende har inletts hos Migrationsverket. Den motsvarar delvis 9 § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 9.2.5.

Det måste finnas materiella förutsättningar för uppsikt enligt 2 §, som i sin tur hänvisar till förutsättningarna för förvar i 3 kap. 1–3 §§, när Säkerhetspolisen beslutar om uppsikt innan den enligt 2 kap. 2 § har ansökt om att utlänningen ska utvisas. Om Säkerhetspolisen har fattat ett interimistiskt beslut om uppsikt ska den genast anmäla det till Migrationsverket. Verket ska snarast pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Se kommentaren till 3 kap. 7 § om vad det innebär.

Innehållet i ett beslut om uppsikt

5 §

Paragrafen reglerar innehållet i ett beslut om uppsikt. Den motsvarar delvis hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.6.

I ett beslut om uppsikt ska det enligt *första stycket* anges de villkor som gäller för uppsikten. Beslutet kan bestå i ett eller flera moment. Om utlännningen i uppsiktsbeslutet förbjuds lämna ett visst område ska det i beslutet anges vilket område utlännningen inte får lämna. Förbudet kan t.ex. gälla en eller flera kommuner. Ska utlännningen inom ramen för ett uppsiktsbeslut ha anmälningsskyldighet ska det framgå av beslutet hur ofta utlännningen ska anmäla sig och på vilken ort. Skyldigheten ska alltid fullgöras hos Polismyndigheten. Det finns visserligen möjlighet för beslutsfattaren att låta Säkerhetspolisen ange de närmare villkoren, t.ex. adressen där skyldigheten ska fullgöras och tidpunkten, men omfattningen av skyldigheten ska alltid framgå av uppsiktsbeslutet. Om uppsikten innebär att utlännningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling ska det anges vilken handling som ska lämnas in och att det ska göras till Polismyndigheten.

Ett beslut om uppsikt ska enligt *andra stycket* alltid delges utlännningen, för att få verkan mot honom eller henne. Det gäller även interimistiska beslut om uppsikt. Delgivningslagen (2010:1932) ska tillämpas. Syftet med delgivningen är att det inte ska råda någon tvekan om att utlännningen har fått information om vad han eller hon är förbjuden eller skyldig att göra enligt beslutet.

Om en utlännning som hålls i förvar överklagar ett utvisningsbeslut kan regeringen genom ansvarigt statsråd besluta att utlännningen i stället ska ställas under uppsikt. Ansvarigt statsråd ska då ange villkoren för uppsikten. Statsrådet får dock, enligt *tredje stycket*, uppdra åt Säkerhetspolisen att ange de närmare villkoren för uppsikten. Omfattningen av skyldigheten ska dock alltid bestämmas av den som beslutar om uppsikt. Att låta Säkerhetspolisen bestämma villkoren kan bli aktuellt t.ex. om statsrådet inte har ett tillräckligt underlag i fråga om vilka närmare villkor som bör gälla för uppsikten. Om statsrådet t.ex. bestämmer att anmälningsskyldigheten ska fullgöras fyra dagar i veckan kan han eller hon uppdra åt Säkerhetspolisen att ange vilka veckodagar och vid vilken tidpunkt på dagen som

skyldigheten ska fullgöras. Likaså kan statsrådet ange att anmälningsskyldigheten ska fullgöras i Stockholm eller Malmö och uppdra åt Säkerhetspolisen att ange på vilken adress som det ska göras. Migrationsöverdomstolen har samma möjlighet att när en utlänning överklagar ett beslut om förvar ersätta det med ett beslut om uppsikt. Domstolen kan då t.ex. ge Säkerhetspolisen i uppdrag att ange de närmare villkoren för hur skyldigheten för utlänningen att anmäla sig ska fullgöras. Migrationsöverdomstolen kan, om ett beslut om uppsikt överklagas, även ändra villkoren för uppsikten, t.ex. hur ofta utlänningen ska anmäla sig. När Migrationsverket beslutar om uppsikt och bestämmer att utlänningen inom ramen för den exempelvis ska vara skyldig att anmäla sig hos Polismyndigheten kan verket, på samma sätt som Migrationsöverdomstolen och ansvarigt statsråd, uppdra åt Säkerhetspolisen att ange närmare var och när skyldigheten ska fullgöras.

6 §

Paragrafen reglerar hanteringen av handlingar som har lämnats till Polismyndigheten inom ramen för ett uppsiktsbeslut. Den har ingen motsvarighet i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.1.

Ett beslut om uppsikt kan, som framgår av 1 §, innebära att utlänningen ska lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling. Skyldigheten ska fullgöras hos Polismyndigheten. När utlänningen har lämnat över handlingen ska Polismyndigheten lämna den vidare till Säkerhetspolisen. Det ska göras utan dröjsmål. Om det inte längre finns skäl för Säkerhetspolisen att ha kvar handlingen, ska myndigheten återlämna den till utlänningen. Det gäller t.ex. när ett beslut om uppsikt upphävs. Detsamma gäller när uppsiktsbeslutet upphör att gälla enligt 13 § därför att utlänningen lämnar landet.

Om det finns någon annan rättslig grund för Säkerhetspolisen att omhänderta handlingen, t.ex. enligt 5 kap. 25 §, kan dock myndigheten fatta beslut om det, i stället för att återlämna handlingen till utlänningen.

Ny prövning av beslut om uppsikt m.m.

7 §

Paragrafen anger när ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt för att inte upphöra att gälla. Den motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 9 § andra och tredje styckena och 10 § utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.7.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader. Ny prövning ska sedan göras var sjätte månad så länge utlänningen står under uppsikt. Vem som ska göra den nya prövningen regleras i 3 §. Det är alltså samma myndigheter som är behöriga att ställa en utlännings under uppsikt som ska pröva ett beslut om uppsikt på nytt. Det kan emellertid, beroende på omständigheterna, vara en annan myndighet än den som har fattat det ursprungliga beslutet om uppsikt som är behörig att pröva det på nytt. När regeringen är behörig myndighet att pröva ett uppsiktsbeslut på nytt får endast ansvarigt statsråd, inte regeringen, besluta om fortsatt uppsikt.

I *andra stycket* anges att ett beslut om uppsikt upphör att gälla, om en ny prövning inte har gjorts inom föreskriven tid.

En ny prövning av ett beslut om uppsikt ska som regel föregås av en muntlig förhandling. Det framgår av 11 § andra stycket.

8 §

I paragrafen regleras Säkerhetspolisens möjlighet att inskränka beslut om uppsikt och att medge tillfälliga lättnader i sådana beslut. Den saknar motsvarighet i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.10.

Säkerhetspolisen får besluta om inskränkningar i ett beslut om uppsikt eller medge tillfälliga lättnader i ett sådant beslut. En förutsättning är att förhållandena har förändrats. Tillfällig lättnad kan t.ex. behövas om utlännings har blivit sjuk och därför tillfälligt inte kan anmäla sig i enlighet med uppsiktsbeslutet. Utläningen kan också ha fått ett tillfälligt arbete på en annan ort och därför vilja anmäla sig till Polismyndigheten någon annanstans. Ett annat exempel kan vara att utläningen har fått en operationstid på annan ort och av den anledningen behöver lämna det vistelseområde som han eller

hon annars är förbjuden att lämna. Om utlänningen som ett led i ett uppsiktsbeslut har lämnat in sitt pass till Polismyndigheten kan utlänningen tillfälligt behöva få tillbaka det för att kunna få ett nytt pass. Paragrafen ger inte Säkerhetspolisen någon rätt att besluta att uppsikten ska upphöra. Det regleras i stället i 10 §. Däremot kan Säkerhetspolisen t.ex. inskränka antalet dagar som utlänningen behöver anmäla sig om förhållandena har ändrats så att det är motiverat. Om det beslutas om en inskränkning eller en tillfällig lättnad i ett beslut om uppsikt gäller alltså uppsiktsbeslutet i övriga delar. Det innebär att om en utlänning t.ex. tillfälligt får tillbaka sitt pass ska han eller hon fortsätta att anmäla sig hos Polismyndigheten om det ingår i uppsiktsbeslutet. Ett annat exempel kan vara att om en utlänning tillåts att lämna det vanliga vistelseområdet för att t.ex. genomgå en läkarundersökning har han eller hon inte rätt att anmäla sig på polisstationen på den orten, om det inte innefattas av det ursprungliga uppsiktbeslutet eller den tillfälliga ändringen.

Skyldighet att ompröva eller upphäva beslut om uppsikt

9 §

Paragrafen anger när ett beslut om uppsikt ska omprövas. Den motsvarar i sak 9 a § andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.7.

Den som beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt ska också ompröva uppsiktsbeslutet i samband med att utvisning beslutas. Det gäller såväl när Migrationsverket som regeringen beslutar om utvisning av en utlänning som står under uppsikt. När regeringen beslutar om utvisning får den enligt 3 § andra stycket besluta att utlänningen fortsatt ska stå under uppsikt. Regeringen får även besluta att uppsiktsbeslutet ska upphävas.

Om omprövningen av uppsiktsbeslutet leder till att uppsikten ska bestå, är det sedan den myndighet som är behörig enligt 3 § som ska pröva beslutet på nytt inom sex månader från omprövningsbeslutet, se kommentaren till 7 §.

10 §

I paragrafen föreskrivs att den behöriga myndigheten är skyldig att upphäva ett beslut om uppsikt om det inte längre finns skäl för uppsikten. Paragrafen, som motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 9 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716), behandlas i avsnitt 9.2.7.

Det kan bero på olika omständigheter att det inte längre finns skäl för ett beslut om uppsikt. Det kan t.ex. vara fråga om att det inte längre anses vara proportionerligt att ha utlännen under uppsikt. Paragrafen innebär att den som ansvarar för uppsiktsfrågan är skyldig att löpande ta ställning till om det fortfarande finns skäl för uppsikt.

Muntlig handläggning

11 §

I paragrafen regleras vem som ansvarar för muntlig handläggning om sådan ska genomföras och skyldigheten att hålla muntlig förhandling inför ny prövning av ett beslut om uppsikt. Paragrafen motsvarar i sak hänvisningarna i 5 § i den nuvarande lagen till 10 kap. 11 § första stycket och till 13 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 9.2.8.

Enligt *första stycket* är det den myndighet som beslutar om uppsikt som ansvarar för att muntlig handläggning kommer till stånd i de situationer där det krävs. Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klargöras i ärendet utredas nog. Utlännen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Om muntlig handläggning ska genomföras i form av en muntlig förhandling ska utlännen höras vid förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen kan även andra personer komma att höras.

Av *andra stycket* framgår att behörig myndighet som huvudregel ska hålla muntlig förhandling innan den på nytt prövar ett beslut om uppsikt. Muntlig förhandling behöver inte hållas om det med hänsyn till utredningens art och övriga omständigheter framstår som uppenbart att sådan förhandling är utan betydelse. Det finns alltså möjlighet för behörig myndighet att avstå från att hålla muntlig förhand-

ling inför ny prövning av ett beslut om uppsikt, om förhandlingen skulle vara uppenbart obehövlig. Om beslutet inte kan anses medföra några större inskränkningar eller om utlänningen själv anser att någon förhandling inte behövs, bör det inte krävas någon muntlig förhandling. Skulle utlänningen exempelvis endast vara skyldig att lämna sitt pass, bör normalt förhandling inte behöva hållas. Undantagsvis kan det även i sådana fall finnas skäl för förhandling, exempelvis om utlänningen begär det för att få tillbaka passet och anför skäl för varför omhändertagandet av passet föranleder problem (jfr prop. 1988/89:86 s. 180). Att Säkerhetspolisen inte anser att det har inträffat något som kan förväntas påverka behovet av åtgärden bör däremot inte medföra att förhandling anses obehövlig. En förhandling ger utlänningen möjlighet att lämna sin syn på saken och ny prövning görs med förhållandevis långa mellanrum.

12 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, behandlar muntlig förhandling i ärenden om uppsikt hos regeringen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.8.

Ny prövning av beslut om uppsikt ska enligt 11 § andra stycket föregås av en muntlig förhandling om det inte framstår som uppenbart att en sådan förhandling skulle sakna betydelse. Det gäller även när regeringen är behörig myndighet. Av *första stycket* framgår att det är ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer som beslutar om muntlig förhandling ska hållas. Det framgår också att det är Migrationsöverdomstolen som ska hålla förhandlingen. Att domstolen får i uppdrag att hålla en muntlig förhandling innebär att den ska kalla parterna, hålla förhandlingen och i övrigt vidta alla förekommande åtgärder i anledning av förhandlingen. Migrationsöverdomstolen är vid en sådan förhandling domför med en ledamot, se kommentaren till 6 kap. 6 §.

Av hänvisningen i *andra stycket* till 3 kap. 18 § framgår att utlänningen ska höras vid förhandlingen. Regeringskansliet får bestämma att även andra personer ska höras. En representant för Regeringskansliet ska alltid närvara vid förhandlingen. Utlänningen ska vid förhandlingen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Formerna för för-

handlingen är alltså desamma som vid muntlig förhandling i ärenden om förvar hos regeringen.

Beslut om uppsikt upphör efter utresa

13 §

I paragrafen anges när ett beslut om uppsikt upphör att gälla vid utresa. Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 9.2.11.

Ett uppsiktsbeslut upphör att gälla när utlänningen har lämnat Sverige. Det innebär bl.a. att om ett verkställighetsförsök avbryts efter det att utlänningen har lämnat Sverige, måste – om behovet av uppsikt fortfarande kvarstår – ett nytt beslut om uppsikt meddelas av den myndighet som är behörig i sådana frågor. Om det meddelas ett nytt uppsiktsbeslut, ska beslutet prövas på nytt inom sex månader, se kommentaren till 7 §.

5 kap. Tvångsmedel och andra tvångsåtgärder

För all användning av tvångsmedel och andra tvångsåtgärder enligt detta kapitel gäller proportionalitetsprincipen, se kommentaren till 1 kap. 8 §.

Beslut om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel

1 §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om anmälningsskyldighet och om rätt att använda andra tvångsmedel. Den motsvarar 11 § första stycket i den nuvarande lagen, men har ett vidare tillämpningsområde. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.3, 10.5.6 och 10.5.8.

Utgångspunkten är att ett utvisningsbeslut enligt lagen ska verkställas så snart som möjligt, men det kan i det enskilda fallet finnas hinder mot verkställighet. Om utvisningen har inhiberats eller utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får den

beslutande myndigheten enligt *första stycket* besluta att utlänningsen på vissa tider ska anmäla sig hos Polismyndigheten, dvs. ha anmälningsskyldighet. Det saknar betydelse på vilken grund utlänningsen har utvisats och varför utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras får avgöras från fall till fall. Ett beslut om utvisning enligt lagen behöver inte förenas med anmälningsskyldighet. Sannolikheten torde dock vara mycket liten för att den kontrollmöjligheten inte ska anses vara nödvändig.

Omfattningen av anmälningsskyldigheten ska framgå av beslutet, t.ex. att utlänningsen ska anmäla sig tre, fem eller sju dagar i veckan. Även orten där skyldigheten ska fullgöras ska anges i beslutet, men några närmare detaljer behöver inte anges. Det är således tillräckligt att det av beslutet framgår att utlänningsen ska anmäla sig hos Polismyndigheten i Stockholm eller i Malmö. Den beslutsfattande myndigheten kan i övrigt uppdraga åt Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för anmälningsskyldigheten. Det finns dock inget som hindrar att den beslutande myndigheten anger i detalj var och hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras, t.ex. vilka veckodagar och tidpunkter som utlänningsen ska anmäla sig på.

Möjligheten att delegera till Säkerhetspolisen att utforma de närmare villkoren för anmälningsskyldigheten innebär enbart en rätt för Säkerhetspolisen att inom de ramar som den beslutsfattande myndigheten har bestämt ytterligare precisera hur skyldigheten ska fullgöras. I den rätten ligger t.ex. att ange vilka veckodagar, vilken tid på dagen och på vilken adress den anmälningsskyldige ska infinna sig.

Den beslutande myndigheten anses enligt vanliga förvaltningsrättsliga principer kunna ompröva sitt beslut om anmälningsskyldighet. Det innebär att myndigheten exempelvis på utlänningsens begäran kan begränsa eller upphäva anmälningsskyldigheten.

I 18 § regleras Säkerhetspolisens möjlighet att, om förhållandena har ändrats, besluta om bl.a. inskränkningar eller medge tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten. Säkerhetspolisen får också besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på en annan plats eller en annan veckodag än vad som har angetts i beslutet om anmälningsskyldighet.

Ett beslut om anmälningsskyldighet ska alltid delges utlänningsen, för att det inte ska kunna uppstå någon tvekan om vad skyldigheten innebär. Även om beslutet gäller omedelbart får det inte verkan mot utlänningsen förrän han eller hon har delgetts beslutet. Delgivnings-

lagen (2010:1932) ska tillämpas. Den beslutande myndigheten kan uppdra åt Säkerhetspolisen att se till att beslutet delges. Enligt 40 § delgivningslagen är bl.a. anställda vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och häkten behöriga att delge. Av 6 kap. 11 § framgår att ett beslut om anmälningsskyldighet ska vara skriftligt.

I *andra stycket* regleras möjligheten att i ett beslut om anmälningsskyldighet även förbjuda utlännningen att lämna ett visst område, vistelseområdet. Det område som utlännningen inte får lämna bör bestämmas med utgångspunkt i den befintliga administrativa indelningen. Det kan röra sig om en eller flera kommuner. I något fall kan förbudet avse ett visst län. Hur förbudet bör utformas får bestämmas i det enskilda fallet. Området får inte vara så snävt avgränsat att utlännningen inte har möjlighet att skaffa sig mat, kläder och andra livsnödvändiga artiklar eller ha tillgång till sjukvård och tandvård. Hänsyn kan i vissa fall behöva tas till utlännningens möjlighet att träffa minderåriga barn som bor på annan ort.

Något annat än anmälningsskyldighet och förbud att lämna vistelseorten får inte föreskrivas, även om andra villkor i ett enskilt fall skulle te sig lämpliga för att kontrollera utlännningen. Det är alltså inte tillåtet att ställa särskilda krav beträffande t.ex. utlännningens sysselsättning eller boende.

Den beslutande myndigheten får enligt *tredje stycket* också bestämma att 10–16 §§ ska tillämpas på utlännningen. Det är ett generellt beslut om att det är tillåtet att använda tvångsmedlen i fråga. För att ett tvångsmedel ska få användas i ett enskilt fall fordras dessutom tillstånd av rätten i vissa fall.

Ett beslut att 10–16 §§ får tillämpas innebär att Säkerhetspolisen får möjlighet att besluta om husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av utlännningen, om de förutsättningar som anges i 10 § är uppfyllda. Säkerhetspolisen får också besluta om husrannsakan eller kroppsvisitation enligt 11 § för att söka efter utlännningens pass eller andra identitetshandlingar. Om en polisman vid en åtgärd enligt 10 § påträffar elektronisk kommunikationsutrustning får polismannen enligt 13 § tillfälligt omhänderta och undersöka den. Om det finns särskilda skäl får Säkerhetspolisen hos rätten begära tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 14 §. Detsamma gäller hemlig kameraövervakning enligt 15 § och postkontroll enligt 16 §. Ett beslut om att dessa tvångsmedel får användas förutsätter inte att utlännningen

åläggs anmälningsskyldighet, med undantag för sådan hemlig övervakning som syftar till att lokalisera den som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Enligt 9 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning får även det tvångsmedlet användas om rätten ger tillstånd till det. I normala fall torde både anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel behövas som ett led i kontrollen av utläningen.

Beslut av Migrationsverket enligt denna paragraf får överklagas till regeringen, se 7 kap. 15 §.

2 §

I paragrafen regleras Migrationsverkets och regeringen möjlighet att meddela beslut i de frågor som anges i 1 § efter det att beslut om utvisning har meddelats. Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § andra och tredje styckena i den nuvarande lagen, men har ett vidare tillämpningsområde. Den behandlas i avsnitt 10.5.3, 10.5.6 och 10.5.8.

Frågan om anmälningsskyldighet och behov av att kunna använda andra tvångsmedel mot utläningen kan aktualiseras en tid efter det att beslutet om utvisning har fattats. Det kan t.ex. vara fallet om utläningen avtjänar ett fängelsestraff när utvisningsbeslutet meddelas. Ett annat exempel kan vara om det först under verkställighetsarbetet visar sig att utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Enligt *första stycket* kan Säkerhetspolisen då ansöka hos Migrationsverket om beslut om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel. Vad det innebär framgår av kommentaren till 1 §.

Om regeringen beslutar om inhibition eller om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utläningen i ett ärende om verkställighet får regeringen också besluta om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel. Det förutsätter inget initiativ från Säkerhetspolisen. Det spelar heller ingen roll vem som har tagit initiativ till beslutet om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Innan regeringen fattar beslut i en sådan fråga ska enligt *andra stycket* ytt- rande inhämtas från Migrationsöverdomstolen.

Beslut av Migrationsverket enligt denna paragraf får överklagas till regeringen, se 7 kap. 15 §.

3 §

Paragrafen reglerar möjligheten att använda anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel enligt lagen även beträffande en utlänning som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716). Den motsvarar i huvudsak 11 a § första stycket i den nuvarande lagen men har ett vidare tillämpningsområde. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.3, 10.5.6 och 10.5.8.

Även i fall där en utlänning redan har avvisats eller utvisats enligt utlänningslagen kan det visa sig att utlänningen utgör ett sådant allvarligt säkerhetshot att förevarande lag skulle ha kunnat tillämpas på honom eller henne, om det inte redan hade funnits ett avlägsnande-beslut. Det gäller både om utlänningen inte har någon rätt att vistas i Sverige och om han eller hon har begått brott och då dömts till utvisning antingen på viss tid eller utan tidsbegränsning. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel kan i ett sådant fall aktualiseras enligt denna paragraf.

På ansökan av Säkerhetspolisen får Migrationsverket enligt *första stycket* besluta om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område enligt 1 §. Det förutsätter emellertid att Migrationsverket konstaterar att det beträffande utlänningen finns sådana omständigheter som avses i 1 kap. 1 §. För användningen av tvångsmedel spelar det ingen roll vilken av de två utvisningsgrunderna i lagen som hade kunnat tillämpas på utlänningen.

Enligt *andra stycket* får Migrationsverket också besluta att tvångsmedel enligt 10–16 §§ får tillämpas på utlänningen. Vad det innebär framgår av kommentaren till 1 §.

Beslut av Migrationsverket enligt denna paragraf får överklagas till regeringen, se 7 kap. 15 §.

4 §

I paragrafen, som i sak motsvarar 12 § i den nuvarande lagen, anges hur länge beslut om åtgärder enligt 1–3 §§ gäller. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.3.

Enligt *första stycket* gäller ett beslut enligt 1 eller 2 § omedelbart och längst tre år från dagen för beslutet om utvisning. Det innebär att om ett beslut enligt 2 § meddelas ett halvår efter utvisningsbeslutet, gäller beslutet om anmälningsskyldighet och användning av

andra tvångsmedel endast under återstoden av treårsperioden, dvs. längst i två och ett halvt år. Att beslutet gäller omedelbart innebär att det gäller utan hinder av att det överklagas. Som framgår av 1 § gäller dock beslutet mot utlänningen först när det har delgetts honom eller henne.

En motsvarande bestämmelse om beslut enligt 3 §, som kan avse såväl avvísings- som utvisningsbeslut, finns i *andra stycket*.

5 §

Genom paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, öppnas möjlighet för Säkerhetspolisen att interimistiskt besluta om anmälningsskyldighet i samband med att myndigheten upphäver ett beslut om förvar. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.9.

I *första stycket* anges förutsättningarna för ett interimistiskt beslut om anmälningsskyldighet. Den grundläggande förutsättningen är att Säkerhetspolisen upphäver ett beslut om förvar och att det då finns rättslig grund för beslut om anmälningsskyldighet. Dessutom ska det inte finnas tid att avvakta den beslutande myndighetens ställningstagande i frågan. Det är antingen Migrationsverket eller regeringen som är beslutande myndighet. Ingen av dem kan som regel fatta beslut om anmälningsskyldighet omedelbart. Möjligheten att besluta interimistiskt kan aktualiseras om ett förvarsbeslut måste upphävas. Det kan t.ex. vara fallet om det oväntat kommer en begäran från Europadomstolen om att utvisningen ska inhiberas. Rätten för Säkerhetspolisen att besluta interimistiskt är avsedd att kunna användas i bl.a. sådana situationer. Det kan även finnas andra situationer där det blir nödvändigt att med kort varsel upphäva ett förvarsbeslut om Säkerhetspolisen upptäcker att det finns verkställighetshinder. Däremot är möjligheten att fatta interimistiska beslut inte avsedd för situationer där det i god tid kan förutses att förvarsbeslutet måste upphävas. Ett exempel på det kan vara att fristen för förvar är på väg att löpa ut. Ett interimistiskt beslut gäller omedelbart men får verkan mot utlänningen först när beslutet har delgetts honom eller henne. Det som sägs i kommentaren till 1 § om delgivning gäller även för interimistiska beslut.

Ett interimistiskt beslut enligt paragrafen får enbart avse anmälningsskyldighet. Det får inte förenas med förbud för utlänningen att lämna ett visst område.

Endast de högsta cheferna inom Säkerhetspolisen får fatta interimistiska beslut enligt paragrafen. Det kommer att regleras i förordning.

Ett interimistiskt beslut om anmälningsskyldighet ska uppfylla de krav som anges i 1 §. Det innebär att omfattningen av anmälningsskyldigheten och orten där skyldigheten ska fullgöras ska anges. Säkerhetspolisen ska också ange de närmare villkoren för anmälningsskyldigheten, bl.a. vilken veckodag och vid vilken tidpunkt som utlänningen ska fullgöra skyldigheten. Ett interimistiskt beslut får inte överskrida den treårsfrist som gäller enligt 4 § respektive 7 §. Beslutet ska motiveras.

När Säkerhetspolisen har fattat ett interimistiskt beslut om anmälningsskyldighet ska enligt *andra stycket* beslutet så snart som möjligt anmälas skriftligen till den beslutande myndigheten. Om möjligt bör det göras samma dag som beslutet fattas eller närmast påföljande arbetsdag. En kopia av beslutet om anmälningsskyldighet och annat underlag som den beslutande myndigheten behöver för att kunna pröva behovet av anmälningsskyldighet ska överlämnas dit.

Den beslutande myndigheten ska med handlingarna som underlag snarast pröva om anmälningsskyldigheten ska bestå. Om den beslutande myndigheten anser att så bör vara fallet ska den fastställa beslutet. Anmälningsskyldigheten fortsätter då att gälla. Om den beslutande myndigheten däremot konstaterar att det inte finns skäl för anmälningsskyldighet ska den upphäva Säkerhetspolisens beslut.

Den beslutande myndigheten kan givetvis också besluta om ändringar i anmälningsskyldigheten när den prövar Säkerhetspolisens beslut, t.ex. att skyldigheten ska fullgöras oftare eller mera sällan. Sådana ändringar i fråga om anmälningsskyldigheten ska delges utlänningen.

Fortsatt anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel

6 §

I paragrafen, som motsvarar 14 § första stycket i den nuvarande lagen, regleras möjligheten att fortsätta att använda anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel mot en utlänning, trots att den i 4 § angivna treårsfristen har hunnit löpa ut. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.5.

I de fall där ett utvisningsbeslut enligt lagen inte har kunnat verkställas inom tre år kan det fortfarande finnas skäl att använda anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel för att kontrollera utlänningen. Det förutsätter dock att det när frågan aktualiseras bedöms finnas risk för att utlänningen begår eller medverkar till terrorismrelaterade brott eller brott mot Sveriges säkerhet. Det ställs alltså högre krav för fortsatt användning av tvångsmedel.

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt paragrafen bör kunna meddelas i fall där en eller flera omständigheter talar för att det finns en risk för att brott av ett visst slag kommer att inträffa, trots att det inte går att konkretisera utlänningens roll i brottet eller hur risken kan komma att förverkligas. Det ska alltså göras en riskbedömning i det enskilda fallet. Bedömningen av risken bör ta sin utgångspunkt i både utlänningens avsikt och hans eller hennes förmåga att begå, främja eller medverka i sådan brottslighet som kan föranleda utvisning enligt lagen. Det är tillräckligt att det föreligger viss sådan risk, men den behöver inte vara särskilt stor.

Att det finns risk för att utlänningen begår eller medverkar i brott måste också bedömas med utgångspunkt i att de brott som det är fråga om som regel är svåra att upptäcka under planerings- och förberedelsestadiet. Det kan därför inte ställas alltför höga krav på att Säkerhetspolisen ska kunna presentera konkreta omständigheter som stöd för sin bedömning. Säkerhetspolisen ska t.ex. inte behöva ange vilket tillvägagångssätt som kommer att användas vid ett terroristattentat eller vilket mål det kommer att riktas mot. I den utsträckning det finns information som kan belysa sådana frågor bör Säkerhetspolisen naturligtvis redovisa den. Det kan även vara svårt att precisera på vilket sätt utlänningen kan komma att stödja en terroristorganisation och dess planer. Det kan också vara fråga om hur andra brott mot Sveriges säkerhet kan komma att förverkligas. Det

kan även finnas flera olika omständigheter som var och en kanske inte är tillräckliga för att det ska anses finnas en risk för brott av nu aktuellt slag men som sammantaget ger en tydlig bild av risken.

I kommentaren till 1 § utvecklas vad ett beslut om anmälningsskyldighet bör innehålla. På samma sätt som beslut om anmälningsskyldighet enligt 1 § får ett beslut enligt förevarande paragraf förenas med förbud för utlänningen att lämna ett visst område.

Beslut om anmälningsskyldighet enligt denna paragraf ska, i likhet med andra beslut om anmälningsskyldighet, delges utlänningen. Det som sägs i kommentaren till 1 § om delgivning är tillämpligt även här. Muntlig delgivning genom att beslutet avkunnas vid en förhandling kan också användas.

Under den tid som ett domstolsbeslut enligt denna paragraf gäller har utlänningen inte någon rätt att begära att domstolen omprövar sitt beslut. Däremot kan rättsens beslut inom viss tid överklagas till Svea hovrätt och till Högsta domstolen. Bestämmelserna som gäller i brottmål som rör brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader tillämpas vid handläggningen i domstol, se 8 §.

7 §

Paragrafen, som motsvarar 14 § andra stycket och 15 § första stycket i den nuvarande lagen, anger vilken domstol som prövar frågor som avses i 6 § och reglerar möjligheten att fatta interimistiska beslut. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.17.

Som framgår av *första stycket* är Stockholms tingsrätt ensam behörig att pröva frågor som avses i 6 §. Sådana beslut ska meddelas att gälla för viss tid, längst tre år, från den dag då beslutet ska börja tillämpas. Om det, när den tiden har förflutit, fortfarande finns risk för att utlänningen begår eller medverkar i terrorismrelaterade brott eller annat brott mot Sveriges säkerhet kan Säkerhetspolisen ansöka om fortsatt användning av tvångsmedel.

Enligt *andra stycket* får rätten tillfälligt besluta om anmälningsskyldighet (och förena det med förbud att lämna vistelseområdet) eller tillåta användning av tvångsmedel under tiden fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt. Det kan t.ex. aktualiseras om rätten anser att ansökan behöver kompletteras i något avseende eller om rät-

ten av annat skäl inte hinner fatta beslut innan ett tidigare förordnande löper ut.

8 §

Denna paragraf, som i huvudsak motsvarar 14 § tredje och fjärde styckena i den nuvarande lagen, anger vad som gäller vid domstolens prövning. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.17.

Huvudregeln, som anges i *första stycket*, är att det som är föreskrivet i mål som rör allmänt åtal för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader ska tillämpas, om inte lagen innehåller avvikande bestämmelser. Det innebär bl.a. att rätten ska bestå av en lagfaren domare och nämndemän och att offentlig försvarare alltid ska förordnas om utlänningen begär det.

Förfarandet vid förhandlingen kommer i princip att följa bestämmelserna i 46 kap. rättegångsbalken. Parterna får återopa muntlig och skriftlig bevisning med de begränsningar som följer av 35 kap. 7 §. Dessutom får enligt *andra stycket* skriftliga berättelser, s.k. vittnesattester, användas utan de begränsningar som annars gäller enligt 35 kap. 14 § rättegångsbalken. Detsamma gäller upptagningar och uppteckningar av sådana berättelser. En sådan ordning bedömdes enligt de ursprungliga förarbetena vara nödvändig med hänsyn till bl.a. källskyddet. Där framhölls också att, om det finns starka skäl, det även får godtas att vittnens identitet inte röjs (prop. 1990/91:118 s. 87). Ärenden av detta slag har ansetts kunna handläggas även om utlänningen inte är närvarande mot bakgrund av regleringen i 46 kap. 15 och 15 a §§ rättegångsbalken (jfr prop. 1990/91:118 s. 87). Det får bedömas från fall till fall om det är lämpligt med handläggning i utlänningens utemål.

Det ligger i sakens natur att handläggningen i domstol av frågor som rör kontroll av utlänningar omgärdas av sekretess. Det är dels fråga om användning av hemliga tvångsmedel, dels fråga om befarade brott som antingen är terrorismrelaterade eller rör Sveriges säkerhet. Förutom att det kan finnas sekretess i ärendena enligt 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan sekretess gälla enligt bl.a. 15 kap., 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § den lagen.

Normalt har en part i ett brottmål enligt 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen rätt att få ta del av allt processmate-

rial. Så är emellertid inte fallet vid handläggning av denna typ av mål. Det klargörs genom regleringen i andra stycket att utlänningens rätt till insyn i det material som läggs till grund för beslut inte är fullständig. Den partsinsyn som gäller i ett brottmålsförfarande gäller alltså inte här.

9 §

Paragrafen anger när beslut enligt 6 § börjar gälla. Den motsvarar 15 § andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.17.

Av första meningen framgår att ett beslut enligt 6 § gäller omedelbart, om inte annat förordnas. Det motsvarar regleringen i 30 kap. 12 § rättegångsbalken i fråga om tvångsmedel. Det innebär exempelvis att ett beslut om anmälningsskyldighet gäller omedelbart men får verkan mot utlänningen först när han eller hon har delgetts beslutet. Beslut om tvångsmedel gäller oberoende av om beslutet överklagas.

Enligt andra meningen får rätten bestämma att det nya beslutet ska börja tillämpas först när giltighetstiden för ett tidigare meddelat beslut har gått ut. Syftet med regleringen är att undvika att flera beslut om användning av tvångsmedel gäller samtidigt. Rätten kan därmed förordna att det nya beslutet ska ta vid när det gamla upphör.

Andra tvångsmedel än anmälningsskyldighet

10 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 19 § första stycket i den nuvarande lagen, anges grunderna för att få använda andra tvångsmedel än anmälningsskyldighet. En grundläggande förutsättning är att det finns ett beslut enligt 1, 2 eller 3 § eller, när tre år har förflutit, ett beslut av rätten enligt 6 § om att tvångsmedel får användas mot utlänningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.5.

Enligt *första stycket* får husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning användas endast om åtgärden är av betydelse för att klarlägga vissa förhållanden, som anges i tre olika punkter. Enligt *punkten 1* får tvångsmedlen användas för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en orga-

nisation eller grupp som planlägger eller förbereder något av de brott som anges i terroristbrottslagen (2021:000). Vid husrannsakan och kroppsvisitation kan bl.a. handlingar och andra föremål eftersökas, t.ex. datorer och mobiltelefoner, som kan avslöja kontakter mellan utlänningen och andra som tillhör en organisation eller grupp som är känd för att eller misstänks för att sympatisera med utländska terroristorganisationer. Det spelar ingen roll om gruppen eller organisationen planerar eller förbereder brott i Sverige eller utomlands. Uppgifter om kontakter med personer som Säkerhetspolisen vet eller misstänker att de ingår i sådana grupper eller organisationer kan bidra till att klarlägga om utlänningen redan tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp. Tvångsmedlen får också användas för att klarlägga om utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan grupp eller organisation. Vid radikalisering som kan komma att leda till engagemang av det slaget kan exempelvis uppgifter om utlänningens kontakter med vissa personer (kända medlemmar i sådana organisationer eller grupper) eller besök på vissa platser (t.ex. vissa lokaler som frekventeras av sådana personer) ge upplysningar som kan belysa risken för sådant framtida engagemang. Utlänningens sökningar på internet kan belysa hans eller hennes intresse för extremistiska eller våldsbejakande organisationer och grupper.

Det behöver inte finnas omständigheter som tydligt visar att utlänningen tillhör en sådan organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott. Syftet med att använda tvångsmedel är ju att klarlägga om så är fallet.

Punkten 2 ger möjlighet att använda tvångsmedel om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder terrorismrelaterade brott. Vissa terrorister agerar helt ensamma eller engagerar sig i vart fall inte i grupper eller organisationer av det slag som anges i punkten 1. Den nu aktuella punkten ger samma möjlighet att använda tvångsmedel mot en sådan person. Det är tillräckligt att det föreligger en risk, men den behöver inte vara särskilt stor. Vad som kan läggas till grund för en sådan riskbedömning kan variera, men i de flesta fall torde den komma att baseras på uppgifter om utlänningens eget agerande, beteende och kontakter. I den allmänna motiveringen diskuterar utredningen ingående vad som kan läggas till grund för bedömning av risken, se avsnitt 10.5.5.

Punkten 3 innebär att tvångsmedel även får användas om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar

i eller främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Det krävs samma riskbedömning som enligt punkten 2, men eftersom det är fråga om helt andra typer av brott kan det vara andra faktorer som påverkar risken. Det kan exempelvis vara utlänningens kontakter med personer som kan ha tillgång till viktig information av betydelse för Sveriges säkerhet eller med personer som misstänks för att vara utländska agenter eller underrättelseofficerare. Risken ska avse medverkan i eller främjande av ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Med medverkan och främjande avses detsamma som i 23 kap. brottsbalken. I första hand är det brott enligt 19 kap. brottsbalken som avses, men även statsstyrt företagsspioneri kan vara exempel på ett sådant brott. Med allvarligt brott avses här brott med två års fängelse eller mer i straffskalan.

I *andra stycket* föreskrivs att fotografi och fingeravtryck får tas av utlänningen om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda. Som framgår av 12 § gäller samma bestämmelser för de tvångsmedel som regleras i denna paragraf som enligt rättegångsbalken, om inte denna lag innehåller några särregler. Det innebär att 28 kap. 14 § rättegångsbalken och tillhörande förordning är tillämpliga.

11 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, ger möjlighet att använda husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Vem som får besluta i sådana frågor regleras i 12 § och rätten att omhänderta handlingarna i 25 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.18.

Det kan finnas behov av att säkra utlänningens pass och andra identitetshandlingar såväl när frågan om utvisning enligt lagen först aktualiseras som under andra stadier av handläggningen eller inför verkställighet av utvisning. Paragrafen ger generell möjlighet att använda husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter sådana handlingar. Den förutsätter dock att det finns ett utvisningsbeslut, eftersom det är en förutsättning för beslut enligt 1–3 eller 6 §. Husrannsakan får endast göras hos utlänningen. Om han eller hon uppger att någon annan förvarar handlingarna i fråga är det således inte tillåtet att med hjälp av husrannsakan söka efter dem där. Då bör om möjligt handlingarna säkras genom frivillig medverkan av den som

förvarar dem. Om utlänningen uppger att han eller hon förvarar handlingarna på sig men vägrar att lämna över dem kan kroppsvisitation aktualiseras.

Som framgår av 12 § gäller samma bestämmelser för de tvångsmedel som regleras i denna paragraf som för motsvarande tvångsmedel enligt rättegångsbalken, om inte denna lag innehåller några särregler. Det innebär att bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken ska tillämpas.

12 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 19 § andra stycket i den nuvarande lagen, anges vem som beslutar om användning av vissa tvångsmedel. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.7.

Enligt *första stycket* får sådana åtgärder som anges i 10 § endast beslutas av Säkerhetspolisen, medan åtgärder enligt 11 § får beslutas av dels Säkerhetspolisen, dels Polismyndigheten. Den sistnämnda får dock endast besluta om åtgärder enligt 11 § när Polismyndigheten har fått i uppdrag av Säkerhetspolisen att verkställa ett beslut om utvisning enligt lagen.

Eftersom det enligt paragrafen är myndigheten som beslutar kan den genom delegation uppdra åt personal som har den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för att kunna fatta sådana beslut (se 8 § andra stycket polisförordningen [2014:1104]). Det krävs således inte att besluten i fråga fattas av en polisman. Däremot har endast den som är polisman de befogenheter som krävs för att verkställa tvångsmedlen.

För husrannsakan och kroppsvisitation gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken, vilket framgår av *andra stycket*. Det innebär att husrannsakan får genomföras med våld men inte orsaka större olägenhet eller skada än vad som är oundgängligen nödvändigt (28 kap. 6 § första och andra styckena). Det innebär också att husrannsakan inte utan särskilda skäl får göras mellan klockan 21 på kvällen och klockan 6 på morgonen (28 kap. 6 § tredje stycket). Bestämmelserna om vittne och rätt att närvara ska tillämpas (28 kap. 7 §). Vidare ska protokoll föras över åtgärden (28 kap. 9 och 13 §§). Definitionen av kroppsvisitation i rättegångsbalken gäller också (28 kap. 11 § tredje stycket). Kroppsvisitation av en kvinna får i vissa

fall bara genomföras eller bevittnas av en annan kvinna (28 kap. 13 § tredje stycket). Hänvisningen innebär också att en polisman får besluta om åtgärden, om den är så brådskande att myndighetens beslut inte hinner inhämtas (28 kap. 5 och 13 §§).

Det tydliggörs att endast de bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt för brott är tillämpliga vid beslut enligt denna lag.

13 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar en polismanns befogenhet att tillfälligt ta om hand och undersöka sådan elektronisk kommunikationsutrustning som påträffas vid husrannsakan hos eller kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av utlänningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.4 och 10.5.15.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att tillfälligt ta om hand och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning omfattar all sådan utrustning som det går att kommunicera med, t.ex. mobiltelefoner, datorer och surfplattor. Sådan utrustning som enbart kan användas för inspelning omfattas däremot inte. Syftet med åtgärden är att kontrollera utlänningen och hans eller hennes förehavanden. Genom hänvisningen till 10 § klargörs att det endast är vid en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som har beslutats med stöd av den paragrafen som en polisman vid Säkerhetspolisen har rätt att tillfälligt omhänderta och undersöka kommunikationsutrustningen.

Om undersökningen inte hinner slutföras inom den angivna tiden, får Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar kopiera innehållet i kommunikationsutrustningen. Det får göras om det behövs för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för eller kan komma att engagera sig i en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2021:000) eller om det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder sådant brott. Kopiering får även göras för att klarlägga om det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller främjar ett annat allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Vilka krav det innebär framgår av kommentaren till 10 §.

Endast polismän vid Säkerhetspolisen får tillfälligt omhänderta föremål enligt paragrafen. Det framgår av 2 § polisförordningen (2014:1104) vem som är polisman. När utrustningen har omhändertagits finns det inget som hindrar att någon annan får i uppdrag att undersöka den, t.ex. en it-forensiker.

Utgångspunkten är att åtgärden ska vara så kortvarig som möjligt. Kan undersökningen genomföras på platsen och det inte finns något som väcker frågor, ska kommunikationsutrustningen genast återlämnas till utlänningen. Det kan emellertid finnas behov av att ta med utrustningen till Säkerhetspolisens lokaler eller någon annan lämplig lokal för att undersöka den närmare, t.ex. därför att utlänningen vägrar att medverka eller att det krävs översättning. Inom 24 timmar ska dock egendomen alltid återlämnas. Den ska återlämnas till utlänningen eller till någon annan person som utlänningen har pekat ut.

Om det vid undersökningen uppstår misstanke om brott kan utrustningen tas i beslag enligt rättegångsbalken.

Av 27 § polislagen (1984:387) framgår att polismannen är skyldig att dokumentera åtgärden. Dokumentationen bör även utvisa hur utlänningen ska återfå utrustningen.

Andra stycket reglerar vad som ska göras i de fall där innehållet i kommunikationsutrustningen har kopierats. Kopian ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet.

14 §

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 20 § första stycket i den nuvarande lagen, reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att begära rättsens tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.5, 10.5.7, 10.5.8, 10.5.10 och 10.5.17.

En grundläggande förutsättning för att rätten ska kunna meddela tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är enligt *första stycket* att tillämpliga rekvisit i 10 § är uppfyllda. Kraven i den paragrafen gäller i stället för rättegångsbalkens krav på brott av viss svårhetsgrad och viss brottsmisstanke. Dessutom ska det finnas särskilda skäl för åtgärden. I det kra-

vet ligger att tvångsmedlet kan förväntas ge uppgifter av värde för kontrollen av utlännen. Den ska alltså kunna ge upplysningar som är av betydelse för Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och förhindra terrorismrelaterade brott eller andra allvarliga brott mot Sveriges säkerhet. Det ska inte vara fråga om sådan information som Säkerhetspolisen både kan ha och mista. Däremot krävs det inte att uppgifterna kan leda till att allvarliga brott kan förhindras eller avslöjas. I kravet på särskilda skäl ligger också att det ska finnas ett faktiskt behov av tvångsmedlet och att det behovet inte kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande, sätt. Tillståndet till åtgärden får avse högst den tid som anges i 27 kap. 21 § andra stycket.

Säkerhetspolisen får också möjlighet att ansöka om tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att kunna lokalisera en utlänning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Genom lokaliseringen kan Säkerhetspolisen få tag på utlänningen för att kunna utreda varför han eller hon inte har fullgjort sin skyldighet och om det bör föranleda straffansvar. Lokaliseringen kan även leda till att myndigheten får bekräftat att utlännen har lämnat Sverige och att utvisningsbeslutet därmed är verkställt.

Vid prövningen ska rätten enligt *andra stycket* tillämpa bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar. Det innebär krav på vad besluten ska innehålla (27 kap. 21 § andra och tredje styckena) och på att offentligt ombud ska medverka vid prövning av frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 26 och 28 §§). Det ställs också krav på att rätten ska överväga om det bör ställas särskilda villkor för användning av tvångsmedlen (27 kap. 21 § sjätte stycket).

Genom hänvisningen till rättegångsbalken gäller även förbudet i 27 kap. 22 § mot att avlyssna vissa samtal och kravet på att material från sådana samtal ska förstöras omedelbart. Det kan aktualiseras t.ex. om utlännen är misstänkt eller har varit misstänkt för brott under handläggningen av utlänningsärendet och har telefonkontakt med sin försvarare.

Det tydliggörs också att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör misstänkta är tillämpliga.

I *tredje stycket* upplyses om att det i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om att den lagen får tillämpas, som en metod för att verkställa de aktuella tvångsmedlen.

15 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att begära rättens tillstånd till hemlig kameraövervakning. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.4, 10.5.7, 10.5.10, 10.5.11 och 10.5.17.

En grundläggande förutsättning för att rätten ska få meddela tillstånd till hemlig kameraövervakning är enligt *första stycket* att tillämpliga rekvisit i 10 § är uppfyllda. Dessutom krävs det att det finns särskilda skäl för åtgärden. Vad som avses med särskilda skäl framgår av kommentaren till 14 §.

Hemlig kameraövervakning får endast avse en plats där utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den typ av brott som gör lagen tillämplig kan antas komma att planläggas eller förberedas. Kravet på att utlänningen regelbundet kan antas komma att uppehålla sig på platsen innebär att det inte är tillräckligt att han eller hon kommer att göra det vid något enstaka tillfälle under tillståndstiden. Däremot ställs det inget krav på att han eller hon ska befinna sig där varje dag. Det kan vara tillräckligt att utlänningen regelbundet finns på platsen men med längre intervall, t.ex. om en utlänning har regelbunden kontakt med företrädare för främmande makt som besöker Sverige varannan eller var tredje månad. Eftersom sådana kontakter kan vara svåra att förutbestämma tidsmässigt kan det då behövas kameraövervakning under en längre period. Platsen kan t.ex. vara utlänningens bostad, arbetsplats eller skola. Det kan också vara fråga om någon annan lokal som utlänningen regelbundet besöker, t.ex. en föreningslokal, en restaurang, ett kafé eller liknande. När det gäller övervakning av en plats där brott kan antas komma att planeras eller förberedas är kravet inte lika strängt. Är det fråga om en sådan plats är det tillräckligt att det kan antas att utlänningen kommer att besöka den vid något enstaka tillfälle under tillståndstiden. Säkerhetspolisen får inte utan medgivande bereda sig tillträde till en plats som annars skyddas mot intrång, för att montera en övervakningskamera.

Vid prövningen ska rätten enligt *andra stycket* tillämpa bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar. Det innebär att tillståndet får gälla högst en månad (27 kap. 21 § andra stycket) och att det ställs krav på vad beslutet ska innehålla (27 kap. 21 § fjärde stycket). Vidare ska rätten alltid överväga om det bör ställas

särskilda villkor för användning av tvångsmedlet (27 kap. 21 § sjätte stycket). Offentliga ombud ska medverka vid prövningen i samma utsträckning som vid tvångsmedel enligt rättegångsbalken (27 kap. 26 och 28 §§).

Det tydliggörs också att endast de bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken som rör den som är skäligen misstänkt är tillämpliga. Det innebär t.ex. att 27 kap. 20 c § rättegångsbalken, som reglerar hemlig kameraövervakning i syfte att fastställa vem som är skäligen misstänkt, inte får tillämpas.

I *tredje stycket* upplyses om att det i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns bestämmelser om att den lagen får tillämpas, som en metod för att verkställa kameraövervakningen.

16 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 20 § andra och tredje styckena och 21 § första stycket i den nuvarande lagen, reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att begära rättens tillstånd till postkontroll. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.7, 10.5.10, 10.5.12, 10.5.14 och 10.5.17.

Den grundläggande förutsättningen för att rätten ska få meddela tillstånd till postkontroll är, som framgår av *första stycket*, att tillämpliga rekvisit i 10 § är uppfyllda. Dessutom krävs det att det finns särskilda skäl för åtgärden. Vad som avses med särskilda skäl framgår av kommentaren till 14 §.

Föremålet för kontrollen är försändelser som finns hos ett beforderingsföretag och som antingen är ställda till utläningen eller som har avsänts av honom eller henne. Med beforderingsföretag avses detsamma som i rättegångsbalken, dvs. post- och telebeforderingsföretag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information – meddelanden i form av postförsändelser – som andra lämnar för distribution (prop. 1992/93:200 s. 161 f.). Alla typer av fysiska försändelser omfattas. Det kan vara fråga om brev, paket eller andra försändelser. Uppräkningen är inte uttömmande. Paragrafen är inte tillämplig på elektronisk post.

Vad ett tillstånd till postkontroll ska innehålla framgår av *andra stycket*. Rätten får förordna att beforderingsföretaget ska hålla kvar vissa försändelser till eller från utläningen. Det ska framgå av tillståndet vilka försändelser som får hållas kvar för att undersökas,

öppnas och granskas. Ett tillstånd kan avse t.ex. alla försändelser till eller från utlänningen eller alla försändelser till honom eller henne med undantag för brev från advokater eller svenska myndigheter. Det kan även avse bara utländska försändelser från ett eller flera länder. Tillståndet kan också avgränsas på annat sätt.

Ett tillstånd till postkontroll ska avse viss bestämd tid, längst en månad från dagen då förordnandet delgavs befordringsföretaget. Förordnandet ska alltid innehålla en underrättelse om att åtgärden inte får röjas för avsändaren av försändelsen, mottagaren eller någon annan utan medgivande av Säkerhetspolisen. I befordringsföretagens verksamhet gäller tystnadsplikt. Den regleras i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045).

17 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 21 § andra stycket i den nuvarande lagen, anger vilken domstol som prövar frågor som anges i 14–16 §§ och vem som får överklaga beslut enligt lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.17.

Av *första stycket* framgår att endast Stockholms tingsrätt är behörig att pröva Säkerhetspolisens framställningar om tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel enligt lagen. Rättens beslut i frågor som rör tvångsmedel gäller omedelbart. Det motsvarar regleringen i 30 kap. 12 § rättegångsbalken. Vid prövning av frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska vissa bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken tillämpas. Det innebär bl.a. att offentligt ombud ska förordnas och närvara vid handläggningen av vissa tvångsmedel och att ombudet har rätt att överklaga beslut.

I övrigt hänvisas i *andra stycket* till förfarandet i rättegångsbalken. Det innebär t.ex. att rättegångsbalkens bestämmelser om närvaro vid förhandlingen, protokoll, möjlighet att hålla förhandlingen inom stängda dörrar och beslut ska tillämpas.

I *tredje stycket* föreskrivs att Säkerhetspolisen får överklaga beslut enligt 6 och 14–16 §§ som gått myndigheten emot. Det kan röra sig om att rätten inte har gett myndigheten tillstånd att använda ett visst tvångsmedel eller att rätten visserligen har gett ett sådant tillstånd men ställt upp villkor som Säkerhetspolisen inte anser sig kunna

godta. Utlänningsens rätt att överklaga beslut följer genom regleringen i 8 § av bestämmelserna i 51 och 52 kap. rättegångsbalken. Att ett offentligt ombud får överklaga beslut i vissa fall följer av hänvisningarna i första stycket.

Ändringar och upphävande av beslut om anmälningsskyldighet

18 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 16 § i den nuvarande lagen, regleras vilka ändringar som får göras i beslut om anmälningsskyldighet och vem som får besluta om ändringar och upphävande av sådana beslut. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.19.

I *första stycket* anges i fyra punkter vilka ändringar som Säkerhetspolisen är behörig att göra i en utlännings anmälningsskyldighet, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det. Enligt *punkten 1* får Säkerhetspolisen besluta om inskränkningar i anmälningsskyldigheten. Om en utlänning på grund av ändrade förhållanden på arbetet eller i studierna har behov av att befinna sig på annan ort någon eller några dagar i veckan, får Säkerhetspolisen besluta t.ex. att anmälningsskyldigheten ska fullgöras färre dagar i veckan. Ett annat exempel kan vara att utlänningen tillfälligt byter bostadsort och att anmälningsskyldigheten behöver anpassas till det.

Säkerhetspolisen får också besluta om tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten, exempelvis om en utlänning har hamnat på sjukhus efter en olycka eller ska genomgå en planerad operation. Det kan också vara fråga om att låta utlänningen avstå från anmälningsskyldigheten någon enstaka dag för att kunna närvara vid en familjehögtid på annan ort. Vid tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten återgår anmälningsskyldigheten till vad som gäller enligt det grundläggande beslutet så snart den tillfälliga lättnaden upphör.

Enligt *punkten 2* får Säkerhetspolisen även besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort eller veckodag. Det kan finnas permanent behov av sådana ändringar t.ex. om utlänningen flyttar inom landet. Ett annat skäl kan vara att en ändring behövs därför att Polismyndigheten flyttar sin verksamhet eller inskränker sina öppettider. Omfattningen av anmälningsskyldigheten får dock inte ändras vid tillämpning av denna punkt.

Säkerhetspolisen får också enligt *punkten 3* besluta om inskränkning och tillfälliga lättnader i förbud att lämna ett visst område. Ett exempel kan vara att utlänningen måste besöka ett sjukhus på annan ort för vård eller undersökning eller att utlänningen behöver besöka sitt hemlands ambassad.

Enligt *punkten 4* har Säkerhetspolisen även rätt att upphäva ett beslut av rätten enligt 6 §, dvs. ett beslut om anmälningsskyldighet eller att tvångsmedel enligt 10–16 §§ ska tillämpas på utlänningen. För att Säkerhetspolisen ska få upphäva ett sådant beslut ska det på grund av ändrade förhållanden finnas skäl för det. Ett exempel kan vara om utlänningen blir så allvarligt sjuk eller funktionsnedsatt att Säkerhetspolisen bedömer att det inte längre finns något behov av att använda anmälningsskyldighet eller hemliga tvångsmedel för att kontrollera honom eller henne. Ett annat exempel kan vara att utlänningen hamnar på sjukhus efter en olycka och till följd av det under lång tid bedöms vara ur stånd att inställa sig.

I *andra stycket* regleras Säkerhetspolisens möjlighet att vända sig till den beslutande myndigheten för att få till stånd ändringar i beslut om användning av tvångsmedel eller upphävande av ett sådant beslut under den treårsperiod som anges i 4 §. Det kan Säkerhetspolisen göra oberoende av om förhållandena har ändrats. En sådan framställan kan, i motsats till de ändringar som regleras i första stycket, även avse för utlänningen mer ingripande åtgärder. Det skulle t.ex. kunna tänkas att Migrationsverket eller regeringen har beslutat att utlänningen ska ha anmälningsskyldighet men att andra tvångsmedel inte får användas och att Säkerhetspolisen anser att kontrollen behöver stärkas. Det kan också vara fråga om ett beslut att utlänningen ska fullgöra anmälningsskyldighet tre dagar i veckan medan Säkerhetspolisen anser att skyldigheten bör utökas till att omfatta alla dagar.

Enligt *tredje stycket* får Säkerhetspolisen på motsvarande sätt begära hos rätten att den ändrar beslut om anmälningsskyldighet eller om att tillåta användning av andra tvångsmedel. Säkerhetspolisen kan begära både att tidigare beslut ändras till utlänningens nackdel och att beslutet ändras till utlänningens fördel i en situation där Säkerhetspolisen inte är behörig att själv göra det. Det kan exempelvis aktualiseras när omständigheterna inte har ändrats på sådant sätt att första stycket blir tillämpligt.

Granskning och förstöring

19 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 22 § första och andra styckena i den nuvarande lagen, regleras granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar från flertalet hemliga tvångsmedel. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.3 och 11.3.4.

I *första stycket* föreskrivs att upptagningar och uppteckningar från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. När granskningen är genomförd ska Säkerhetspolisen ta ställning till om materialet behövs för att kontrollera utlänningen. Om så är fallet ska det bevaras så länge det behövs för det ändamålet. Annars ska materialet förstöras så snart som möjligt. Det innebär att överflödigt material, t.ex. upptagningar av telefonsamtal i vilka utlänningen inte deltar eller kameraupptagningar där utlänningen inte finns med, ska förstöras snabbt. Det samma gäller upptagningar eller uppteckningar i övrigt som saknar intresse för kontrollen av utlänningen. Är det fråga om material från samtal som enligt 27 kap. 22 § rättegångsbalken inte får avlyssnas ska materialet förstöras omedelbart.

I *andra stycket* regleras vad som gäller i fråga om bevarande och förstöring av överskottsinformation från tvångsmedlen i fråga. Sådan information som används i en förundersökning får bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller, om åtal har väckts, till dess att målet har avgjorts slutligt. Med det avses att det finns ett avgörande som har fått laga kraft. Överskottsinformationen ska därefter förstöras. Det gäller dock inte i den utsträckning som materialet har tagits in i ett förundersökningsprotokoll eller en dom eller annat avgörande. För sådant material gäller arkivreglerna.

Om överskottsinformation används för något annat ändamål än förundersökning, t.ex. i underrättelseverksamhet, får informationen bevaras så länge som den behövs för det nya ändamålet. Den ska därefter förstöras.

20 §

I paragrafen, som motsvarar 22 § tredje stycket i den nuvarande lagen, anges vem som får undersöka, öppna eller granska en försändelse som hålls kvar av ett befodringsföretag enligt 16 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.4.

Endast rätten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller en åklagare får undersöka, öppna och närmare granska sådana försändelser som hålls kvar av befodringsföretag. Normalt görs undersökningen av en anställd hos Säkerhetspolisen. Det behöver inte vara en polisman utan kan vara en annan tjänsteman vid myndigheten. En första ytlig undersökning kan leda till att försändelsen lämnas tillbaka till befodringsföretaget för fortsatt befodran. Den första undersökningen kan också leda till att försändelsen tas med till myndigheten och öppnas och att innehållet sedan granskas närmare. Myndigheten får emellertid inte behålla försändelsen, utom i de fall där den tas i beslag. Om Säkerhetspolisen anser att försändelsen bör tas i beslag ska förundersökning inledas.

Vem inom den i paragrafen angivna personkretsen som får utföra åtgärderna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten som beslutar vem av myndighetens anställda som ska anförtros uppgiften, se kommentaren till 12 §. Hos Polismyndigheten kan det t.ex. vara någon som arbetar vid Nationellt forensiskt centrum.

Rätten kan ibland behöva granska en försändelse som Säkerhetspolisen anser har betydelse för att fortsatt användning av tvångsmedlet är motiverad. Åklagare kan behöva granska en försändelse för att kunna avgöra om det finns grund för att inleda förundersökning.

21 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 22 § tredje stycket i den nuvarande lagen, reglerar vem som får närmare undersöka eller öppna andra handlingar än sådana som anges i 20 § och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.4.

Vid framför allt husrannsakan påträffas inte sällan enskilda handlingar som behöver undersökas närmare. Utöver en första ytlig granskning av om handlingen kan vara av intresse för att kontrollera

utlännningen får den som genomför husrannsakan inte utföra någon närmare granskning. Han eller hon får t.ex. inte öppna förslutna handlingar eller läsa igenom dem noga. I paragrafen regleras vem som får göra sådan närmare undersökning.

Vem inom den i paragrafen angivna personkretsen som enligt *första stycket* får utföra åtgärderna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten som beslutar vem av myndighetens anställda som ska anförtros uppgiften, se kommentaren till 12 §.

Säkerhetspolisen får uppdra åt en sakkunnig eller någon annan att granska handlingen. Det kan t.ex. vara en tolk eller översättare utanför myndigheten som analyserar det språkliga innehållet i handlingen. Det kan också vara någon som har specialkunskaper på ett visst område som granskar handlingen ur någon annan aspekt.

Av *andra stycket* framgår att det finns bestämmelser om undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning i 13 §.

Överskottsinformation

22 §

I paragrafen regleras möjligheten att använda överskottsinformation från hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Paragrafen motsvarar delvis 21 a § i den nuvarande lagen. Den behandlas i avsnitt 11.3.7.

Med överskottsinformation avses uppgifter som kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel och som rör något annat än kontrollen av utlännningen. Det kan t.ex. vara uppgifter om brott som utlännningen eller någon annan har begått eller planerar att begå. Det kan vara fråga om brottslig verksamhet av något slag som ligger vid sidan av den kontroll som riktas mot utlännningen, exempelvis ekonomisk brottslighet eller sexualbrott. Det kan även vara uppgifter som utan att avse brott har betydelse för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet eller handläggningen av andra utlänningsärenden. Överskottsinformationen kan även röra sådant som inte i något avseende har betydelse för Säkerhetspolisen men kan ha det för en annan myndighet, exempelvis Polismyndigheten. Om det finns sådan information får Säkerhetspolisen besluta att informationen ska tas

tillvara och användas för ett annat ändamål än kontrollen av utlännningen. I 30 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning hänvisas till förevarande paragraf beträffande överskottsinformation från det tvångsmedlet.

I *första stycket* tydliggörs att uppgifter från hemliga tvångsmedel får användas även för andra ändamål än det som legat till grund för tillståndet att få använda tvångsmedlet. Det kan röra sig om allt från hela eller delar av upptagningar eller uppteckningar till enstaka uppgifter från sådant material. Att överskottsinformation får tas tillvara betyder inte att uppgifterna och materialet kan användas fritt. Utgångspunkten är att det är vissa uppgifter som får förmedlas vidare. Sekretess kan emellertid hindra att uppgifter lämnas ut, vilket i stor utsträckning är fallet i Säkerhetspolisens verksamhet. I den mån det är fråga om personuppgifter som behandlas automatiserat ska det dessutom finnas rättsligt stöd för att behandla uppgiften för att den ska kunna lämnas ut. Dataskyddsbestämmelser och sekretesslagstiftning kan alltså hindra att uppgifter behandlas för det aktuella ändamålet eller att uppgifterna överlämnas till en annan myndighet eller till en enskild.

I enlighet med proportionalitetsprincipen ska Säkerhetspolisen även beakta om det, med hänsyn till motstående intressen, är rimligt att använda överskottsinformationen för ett annat ändamål än det som föranledde att rätten gav tillstånd till att använda tvångsmedlet. Vid den bedömningen ska det integritetsintrång som användandet eller överlämnandet riskerar att innebära för utlännningen beaktas. Även risken för att syftet med den hemliga tvångsåtgärden eller kontrollen i övrigt kan komma att röjas ska beaktas, liksom om polisens metoder eller informatörer kan riskera att röjas om uppgifterna används. Det torde främst vara uppgifter som Säkerhetspolisen behöver för sin egen underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet som aktualiserar tillämpningen av denna paragraf. Det kan dock vara fråga om exempelvis konkreta attentatsplaner som rör en annan stat och som Säkerhetspolisen anser att den bör underrätta den staten om. Det kan även vara konkreta planer på ett allvarligt brott, t.ex. grovt rån eller mord, som Polismyndigheten behöver få kännedom om.

Säkerhetspolisen måste också göra en bedömning av om det är tillräckligt att lämna vissa uppgifter eller om upptagningar eller uppteckningar ska överlämnas i sin helhet eller i vissa delar. Eftersom

upptagningar och uppteckningar oftast är mer integritetskänsliga än bara vissa uppgifter från dem och de sällan behövs för annat än bevisning, torde en proportionalitetsbedömning sällan resultera i att hela upptagningar och uppteckningar ska lämnas vidare. Det kan dock möjligen vara motiverat att lämna sådana till en förundersökning eller annan verksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Den som beslutar om att lämna ut material ska även beakta risken för spridning och att materialet kanske inte kommer att kunna förstöras, t.ex. om det tas in i en förundersökning. Däremot behöver den som beslutar att överskottsinformation ska lämnas över inte överväga om mottagaren har rättsligt stöd för sin behandling av uppgifterna.

Av *andra stycket* framgår det att beslut att använda eller lämna ut överskottsinformation alltid ska dokumenteras. Av dokumentationen bör det framgå vem som har beslutat om åtgärden, syftet med den, till vem uppgifterna har lämnats och när det har gjorts samt vilka uppgifter eller vilket material det rör sig om.

Besluts upphörande

23 §

I paragrafen, som delvis motsvarar 17 § i den nuvarande lagen, anges i vilka situationer som generella beslut om användning av tvångsmedel upphör att gälla. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.20.

Av *första stycket* framgår att beslut enligt 1 eller 2 §, dvs. Migrationsverkets eller regeringens beslut om anmälningsskyldighet och generella beslut om att andra tvångsmedel får användas, upphör att gälla när utvisningsbeslutet verkställs. För att besluten ska upphöra ska utvisningsbeslutet faktiskt ha verkställts, dvs. utlänningsen ska ha lämnat Sverige. Skulle verkställigheten misslyckas på det sättet att utlänningsen inte lämnar landet fortsätter därmed besluten att gälla. Besluten upphör också att gälla om de upphävs.

I *andra stycket* föreskrivs att beslut enligt 3 § på motsvarande sätt upphör att gälla om avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs eller om det upphävs.

Enligt *tredje stycket* upphör beslut av rätten om anmälningsskyldighet och generella beslut om att tvångsmedel får användas att gälla om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

24 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar när Säkerhetspolisen eller rätten är skyldig att upphäva ett tillstånd att använda hemliga tvångsmedel. Den behandlas i avsnitt 10.5.19.

Under den tid som ett tillstånd att använda hemliga tvångsmedel löper kan det uppstå situationer där det inte längre finns skäl för beslutet. Det kan t.ex. bero på att utlänningen berövas friheten som misstänkt för brott eller tas i förvar och att hemlig kameraövervakning eller hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation till följd av det omedelbart bör upphöra. Att utlänningen drabbas av en skada eller plötslig sjukdom som leder till längre sjukhusvistelse kan vara ett annat exempel på när ett tillstånd till att använda hemliga tvångsmedel bör upphävas.

Det är främst Säkerhetspolisen som kan antas få kännedom om sådana omständigheter som gör att det inte längre finns skäl för ett beslut om hemliga tvångsmedel. Även rätten är dock skyldig att upphäva ett tvångsmedelsbeslut om den får kännedom om sådana omständigheter. Säkerhetspolisen bör alltid underrätta domstolen om att ett beslut har upphävts.

Andra tvångsåtgärder

25 §

Paragrafen reglerar i vilka situationer utlänningens pass eller andra identitetshandlingar får omhändertas. Paragrafen, som till viss del motsvarar regleringen i 9 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 10.5.18.

Förutsättningen för att omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar är enligt *första stycket* att utvisning enligt lagen kan komma i fråga. Resehandlingar har betydelse för möjligheten att verkställa utvisningsbeslut och identitetshandlingar kan ha betydelse för att fastställa utlänningens identitet. Det kan vara av vikt att säkra även handlingar vilkas giltighetstid har löpt ut. Med stöd av bestämmelsen får Säkerhetspolisen säkra sådana handlingar redan i inledningen av handläggningen. Polismyndigheten och Migrationsverket har samma rätt att omhänderta sådana handlingar som Säkerhetspo-

lisen har. Regleringen är tillämplig under hela förfarandet, från det att utvisningsfrågan först aktualiseras till dess att utvisningsbeslutet har verkställts.

Har myndigheten beslutat att omhänderta handlingarna i fråga kan – om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda – husrannsakan göras enligt 20 § polislagen (1984:387) för att söka efter handlingarna. Det gäller även innan beslut i utvisningsfrågan har meddelats. Där-
emot är 11 § inte tillämplig på det stadiet. Den förutsätter att ett utvisningsbeslut har meddelats.

Möjligheten att omhänderta utlänningens pass med stöd av denna paragraf omfattar även den situationen att utlänningen har ett giltigt uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar att tillämpa lagen på utlänningen. Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten om utlänningen vägrar att medverka.

Omhändertagandet ska alltid upphävas om beslut att utvisa utlänningen inte meddelas eller om ett utvisningsbeslut upphävs. Det framgår av *andra stycket*. I övriga fall ska omhändertagandet enligt huvudregeln bestå till dess att utvisningsbeslutet kan verkställas.

I de fall där Polismyndigheten eller Migrationsverket omhänder-
tar handlingar ska handlingarna enligt *tredje stycket* utan dröjsmål överlämnas till Säkerhetspolisen. Kommer Säkerhetspolisen fram till att den inte kommer att ansöka om utvisning, eller om den återkallar sin ansökan om det, ska myndigheten upphäva omhändertagandet och återlämna handlingarna till utlänningen. Det gäller också om det annars inte längre finns skäl för omhändertagandet. I undantagsfall, t.ex. om det kan förutses att utvisningsbeslutet inte kan komma att verkställas under mycket lång tid, finns det även möjlighet att upphäva omhändertagandet på grund av att åtgärden inte längre är proportionerlig.

26 §

Paragrafen ger den verkställande myndigheten rätt att omhänderta utlänningen. Den anger också hur länge omhändertagandet får gälla. Paragrafen motsvarar i huvudsak hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 9 kap. 12 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 10.5.18.

Första stycket ger den verkställande myndigheten rätt att omhänderta en utlänning som har utvisats enligt denna lag, om det behövs för att förbereda eller genomföra verkställigheten av beslutet. Frågan om omhändertagande behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. vara fråga om en utlänning som har anmälningsskyldighet eller är ställd under uppsikt och där ett omhändertagande behövs för att transportera utlänningen till den plats från vilken han eller hon ska sändas ur landet. Omhändertagande kan i vissa fall också vara nödvändigt för att genomföra sådana åtgärder som anges i 10 och 28 §§.

Ett omhändertagande av en utlänning ska pågå under så kort tid som möjligt och bara under den tid som behövs för att den planerade åtgärden ska kunna genomföras. Enligt *andra stycket* får omhändertagandet vara längst 24 timmar. Det finns möjlighet att förlänga omhändertagandet ytterligare 24 timmar om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan finnas t.ex. om utlänningen behöver transporteras en längre sträcka till utreseorten eller om det flygplan som utlänningen ska transporteras med blir försenat eller flygningen ställs in. En förlängning kan också vara motiverad om den är nödvändig för att transporten till utreseorten inte ska bli alltför påfrestande för utlänningen, med hänsyn tagen till bl.a. den tid som kan krävas för mat och vila under transporten.

Om det behövs får utlänningen förvaras i en polisarrest eller i ett häkte under den tid som han eller hon är omhändertagen. Det gäller dock bara utlänningar som har fyllt 18 år. Det får bedömas från fall till fall om sådan placering är nödvändig. En placering i arrest eller häkte kan vara nödvändig bl.a. beroende på vilken fara som utlänningen bedöms utgöra och risken för att han eller hon avviker. Åtgärden ska dock vara proportionerlig. Om det finns möjlighet till annan placering som bedöms vara lämplig, t.ex. placering i ett bevakat hotellrum, ska det alltid övervägas. Är det fråga om ett barn som omhändertagits ska alltid annan placering användas, i konsekvens med att barn som har tagits i förvar inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

Rätten för en polisman att använda våld för att genomföra omhändertagande följer av bestämmelser i polislagen (1984:387) och 24 kap. 2 § brottsbalken.

27 §

Paragrafen reglerar Migrationsverkets rätt att ta fingeravtryck av och fotografera utlänningar. Den motsvarar delvis 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716), som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.16. Säkerhetspolisens och Polismyndighetens befogenhet att vidta motsvarande åtgärder regleras i 28 §.

Tillämpning av paragrafen kan aktualiseras när Migrationsverket handlägger ett utlänningsärende och frågan väcks om utlänningen utgör ett så allvarligt säkerhetsshot att lagen kan vara tillämplig. Fotografering och tagande av fingeravtryck är ofta ett nödvändigt led i handläggningen av utlänningsärenden, för att säkerställa utlänningsens identitet. Här ges Migrationsverket stöd för att vidta sådana åtgärder även när en utlännings rätt att vistas i Sverige handläggs enligt förevarande lag.

I andra meningen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, ges Migrationsverket rätt att begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslut om fotografering och tagande av fingeravtryck. Migrationsverket har motsvarande möjlighet att begära hjälp enligt 9 kap. 10 § utlänningslagen.

Övriga bestämmelser

28 §

I paragrafen ges Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten rätt att vidta åtgärder för att utlänningen ska få nödvändiga handlingar för att ett utvisningsbeslut ska kunna verkställas eller för att klarlägga utlänningens identitet eller medborgarskap. Paragrafen motsvarar i sak 9 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716) som gäller genom en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen. Den behandlas i avsnitt 10.5.18.

Paragrafen innebär att den verkställande myndigheten, efter ett beslut om omhändertagande enligt 26 § eller ett beslut om verkställighetsförvar enligt denna lag, får vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningen ska få nödvändiga resehandlingar. Det kan t.ex. vara fråga om att utan utlänningens samtycke föra honom eller henne till hemlandets ambassad eller beskickning. Bestämmelsen ger

motsvarande rätt att vidta åtgärder för att utlänningens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas.

En förutsättning för att åtgärderna ska få vidtas är att det är lämpligt. Det betyder bl.a. att åtgärden måste antas leda till det önskade resultatet. Om utlänningen gör tydligt att han eller hon inte har för avsikt att medverka vid besöket på ambassaden eller beskickningen får det övervägas vilken betydelse som vägran kommer att få. Åtgärden ska också vara nödvändig för att utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Kan resehandlingar ordnas på annat sätt, eller om identiteten eller medborgarskapet kan fastställas med andra metoder, är det inte tillåtet att vidta åtgärder med stöd av denna paragraf (jfr prop. 2016/17:191 s. 40).

Av sista meningen framgår att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten även får fotografera eller ta fingeravtryck av utlänningen om det behövs för att genomföra verkställigheten. Mottagarlandet kan kräva att få dokumentation i form av utlänningens fotografi och fingeravtryck. Om inte de uppgifterna redan finns tillgängliga, eller om det av något skäl behövs nya uppgifter, får utlänningen fotograferas och fingeravtryck tas enligt denna paragraf.

Åtgärderna får, om det behövs, vidtas med tvång. Rätten för en polisman att använda våld följer av bestämmelser i polislagen och av 24 kap. 2 § brottsbalken.

6 kap. Handläggning

Muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet

1 §

Paragrafen innehåller regler om muntlig handläggning hos Migrationsverket. Den har inte någon direkt motsvarighet, men 13 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) gäller enligt en hänvisning i 5 § i den nuvarande lagen också vid handläggning enligt den lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.1.

Migrationsverket får som huvudregel inte avgöra ett ärende om utvisning om beslutet inte har föregåtts av muntlig handläggning. Det innebär att Migrationsverket i princip alltid ska ha muntliga inslag i sin handläggning av ärenden enligt denna lag. Det är en utvidgning, eftersom kravet på muntlighet hittills bara har gällt om utlän-

ningen har ansökt om asyl. Migrationsverket kan dock avstå från muntlig handläggning i de fall där det är uppenbart att sådan handläggning inte behövs. Det kan t.ex. vara fallet om ärendet inte ska avgöras i sak. I alla andra situationer där muntlig handläggning inte är uppenbart obehövlig och det är fråga om utvisning ska Migrationsverket alltså genomföra muntlig handläggning innan ärendet avgörs. Som exempel på när ett ärende inte kan avgöras utan muntlig handläggning kan nämnas om utlänningen har ansökt om asyl. Den muntliga handläggningen kan genomföras antingen som en muntlig förhandling eller på något annat sätt. Migrationsverket bestämmer vilken form den muntliga handläggningen ska ha (prop. 2004/05:170 s. 304). Den muntliga handläggningen syftar till att klarlägga omständigheterna och utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt. Om det hålls en muntlig förhandling ska utlänningen enligt 3 § höras vid den. Även andra personer kan komma att höras vid en muntlig förhandling.

2 §

Paragrafen, som anger syftet med den muntliga handläggningen, motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 13 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 12.1.

I paragrafen slås fast att de omständigheter som behöver klargöras i ett ärende noga ska utredas vid den muntliga handläggningen. Utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Den muntliga handläggningen ska komplettera det skriftliga beslutsunderlaget (jfr prop. 2004/05:170 s. 304). Paragrafen är tillämplig på alla former av muntlig handläggning hos Säkerhetspolisen och Migrationsverket. Den gäller exempelvis vid den muntliga handläggning som enligt 3 kap. 16 § ska genomföras så snart som möjligt efter det att ett beslut om förvar har verkställts, om beslutet inte har föregåtts av sådan handläggning. Den gäller även t.ex. när muntlig handläggning genomförs enligt 1 §, oavsett formen för handläggningen. Har utlänningen åberopat skyddsskäl ska de givetvis utredas noga.

3 §

I paragrafen finns regler om muntlig förhandling. Paragrafen motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 13 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (2005:716) och behandlas i avsnitt 12.1.

Det finns i vissa fall en skyldighet att hålla muntlig förhandling i ett ärende. Det gäller t.ex. inför ny prövning av beslut om förvar. Även innan ett beslut om uppsikt prövas på nytt, ska det som huvudregel hållas muntlig förhandling. Sådan förhandling kan även hållas i andra sammanhang, exempelvis när den muntliga handläggningen enligt 1 § genomförs i form av en muntlig förhandling. I paragrafen tydliggörs att vid en muntlig förhandling ska utlänningen höras. Det framgår att även andra personer kan höras vid den muntliga förhandlingen. Beslut om att andra personer än utlänningen ska höras fattas av den myndighet som ska hålla förhandlingen. Bestämmelser om kallelse och ersättning till utlänningen och andra personer som ska höras finns i 13 kap. 5–7 §§ utlänningslagen. De paragraferna gäller, genom en hänvisning i 13 §, även vid handläggning enligt denna lag.

4 §

I paragrafen upplyses om att det finns särskilda regler om när muntlig förhandling ska hållas i ärenden om förvar eller uppsikt. Paragrafen, som delvis motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 13 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen (2005:716), behandlas i avsnitt 12.1.

Av hänvisningarna i paragrafen framgår att ny prövning av beslut om förvar alltid ska föregås av muntlig förhandling och att det gäller som huvudregel även vid ny prövning av beslut om uppsikt, se kommentarerna till 3 kap. 17 § och 4 kap. 11 §.

Handläggningen i Migrationsöverdomstolen

5 §

Paragrafen behandlar muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen och motsvarar 13 b § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.2.

I *första stycket* anges när Migrationsöverdomstolen ska hålla muntlig förhandling innan den yttrar sig i ett ärende enligt denna lag. Muntlig förhandling ska alltid hållas innan domstolen yttrar sig i ärenden om överklagande av beslut om utvisning. Om Migrationsöverdomstolen ska yttra sig i ärenden om överklagande av beslut i fråga om inhibition, tidsbegränsat uppehållstillstånd, anmälningsskyldighet eller att reglerna om andra tvångsmedel får tillämpas på utlännningen, ska muntlig förhandling hållas om en sådan inte är uppenbart obehövlig. Motsvarande gäller när regeringen inhämtar yttrande inför beslut i första instans om anmälningsskyldighet eller om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett verkställighetsärende. När en muntlig förhandling kan vara obehövlig får avgöras med hänsyn till bl.a. vilken muntlig handläggning som förekommit tidigare i ärendet och i vad mån en sådan förhandling kan förväntas tillföra något nytt i sak eller på annat sätt påverka utgången. Eftersom uppenbart är ett mycket starkt beviskrav är utrymmet för att avstå från förhandling inte särskilt stort.

Enligt *andra stycket* ska utlännningen höras vid den muntliga förhandlingen. Efter beslut av Migrationsöverdomstolen får även andra personer höras. Utlännningen ska få ange sin inställning och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I vissa fall, som framgår av *tredje stycket*, ska Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet. Det gäller när Migrationsöverdomstolen håller muntlig förhandling inför att den ska yttra sig i ärenden om överklagande av beslut i fråga om utvisning, inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, anmälningsskyldighet eller att reglerna om andra tvångsmedel får tillämpas på utlännningen. Myndigheterna ska också ges tillfälle att ställa frågor till de personer som hörs under förhandlingen. Myndigheterna ska även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Det kan t.ex. handla om att bistå med adresser och uppgifter om personer som ska höras.

6 §

Paragrafen, som delvis motsvaras av hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), anger vad som gäller för Migrationsöverdomstolens hantering av vissa frågor. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.2.

I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) finns det bestämmelser om kammarrätts domförhet. Av 12 § framgår bl.a. att kammarrätten som regel är domför med tre lagfarna ledamöter. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten. De bestämmelserna är tillämpliga även för Migrationsöverdomstolen (prop. 2004/05:170 s. 121).

I paragrafen föreskrivs att Migrationsöverdomstolen får bestå av en lagfaren domare när den enligt 3 kap. 18 § eller 4 kap. 12 § håller muntlig förhandling i ett ärende om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen. Förhandlingen genomförs på uppdrag av ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer. Den är ett led i beredningen av ärendet hos regeringen, eftersom muntlig förhandling inte förekommer som handläggningsform där.

I övrigt gäller vad som i allmänhet är föreskrivet om dömande verksamhet i kammarrätt för Migrationsöverdomstolens handläggning. Av det följer att – utöver lagen om allmänna förvaltningsdomstolar – bl.a. förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska tillämpas, om inte annat föreskrivs i denna lag. Det innebär t.ex. att rätten kan besluta att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Andra författningar som har betydelse för Migrationsöverdomstolens handläggning ska också tillämpas, exempelvis förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den anger bl.a. vad ett protokoll ska innehålla i de fall där ett sådant ska föras vid den muntliga förhandlingen.

Offentligt biträde

7 §

I paragrafen regleras rätten till offentligt biträde. Paragrafen motsvarar i sak 27 § i den nuvarande lagen och hänvisningen i 5 § till 18 kap. 1 § andra och tredje styckena utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.1.

Av *första stycket* framgår att offentligt biträde ska förordnas i ärenden om utvisning (*punkten 1*), om anmälningsskyldighet och tillämpning av andra tvångsmedel enligt 5 kap. 1–3 §§ (*punkten 2*) och i ärenden om verkställighet av utvisning (*punkten 3*). Vid verkställighet ska dock offentligt biträde bara förordnas i vissa situationer. Den ena (*a*) är om ett beslut meddelats om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den andra (*b*) är om utlänningsen har hållits i förvar i mer än tre dagar och frågan rör förvar. Vanligen beslutas det om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i samma beslut som det avgörs att utlänningsen ska utvisas. Offentligt biträde har då enligt *punkten 1* förordnats redan när utvisningsärendet inleddes. Biträdet företräder självklart utlänningsen även i frågor om verkställighetshinder som uppkommer under handläggningen av utvisningsärendet. Förordnande av offentligt biträde kan sedan på nytt bli aktuellt, men då enligt *punkten 3*, när Säkerhetspolisen inleder ett verkställighetsärende. Ett offentligt biträde kan även förordnas för den utlänningsen som sedan tidigare utvisats men där utvisningsbeslutet inte har verkställts på grund av inhibition eller att utlänningsen har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Som exempel kan nämnas att Regeringskansliet förordnar ett offentligt biträde för utlänningsen när Säkerhetspolisen anmäler behovet av att på nytt pröva inhiberade utvisningsbeslut. Det gäller även om Säkerhetspolisen anser att det i det enskilda fallet inte finns något sådant behov. Om en utlänningsen tas i förvar under verkställighetsarbetet ska offentligt biträde förordnas först efter tre dagar. Rätten till biträde är i sådana fall inte beroende av att utvisningsbeslutet tidigare inhiberats eller att utlänningsen haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan bli aktuellt t.ex. om utlänningsen tas i förvar först inför att utvisningsbeslutet ska verkställas.

Offentligt biträde behöver dock inte förordnas om det kan antas att utlänningsen inte har något behov av sådant biträde. Det kan vara fallet t.ex. om utlänningsen har anlitat ett privat ombud som har mot-

svarande kompetens. Ett annat exempel kan vara att ett beslut i ärendet inte kommer att gå den enskilde emot.

I *andra stycket* föreskrivs en utvidgad rätt till offentligt biträde för ensamkommande barn. För alla barn gäller samma rätt till offentligt biträde som för vuxna. Det framgår av första stycket. Om barnet saknar vårdnadshavare i Sverige ska offentligt biträde alltid förordnas för barnet om det har ansökt om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Offentligt biträde ska också alltid förordnas för barn som hålls i förvar, om barnet saknar vårdnadshavare i Sverige.

Om ett ärende lämnas över till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen gäller i stället bestämmelserna om offentligt biträde i den lagen.

Offentligt biträde förordnas – efter ansökan eller när det annars finns skäl till det – av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Det framgår av 2 och 3 §§ lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Bestämmelserna i den lagen gäller om inte annat är särskilt föreskrivet i förevarande lag. Beslut av Säkerhetspolisen, Migrationsverket eller Regeringskansliet som avser fråga om offentligt biträde får enligt 7 kap. 16 § överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Det gäller även beslut om att avvisa ett biträde.

8 §

I paragrafen regleras vem som beslutar om offentligt biträde i ärenden hos regeringen. Paragrafen, som motsvarar 28 § i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 12.3.1.

När regeringen handlägger ett ärende enligt denna lag prövar Regeringskansliet frågor om offentligt biträde. Det gäller alla beslut om offentligt biträde som uppkommer när regeringen är handläggande myndighet. Såväl beslut om förordnande, byte och entledigande av offentligt biträde som beslut om ersättning till biträdet meddelas alltså av Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i fråga om offentligt biträde eller ersättning till ett sådant biträde får enligt 7 kap. 16 § 1 och 2 överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. När det gäller vem som får överklaga Regeringskansliets beslut i fråga om offentligt biträde innebär bestämmelserna inget av-

steg från vad som gäller för sådana beslut i allmänhet. Det innebär bl.a. att beslutet måste ha gått emot den som överklagar.

9 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar vem som får förordnas som offentligt biträde och substitution. Den behandlas i avsnitt 12.3.2.

Av *första stycket* framgår att uppdrag som offentligt biträde i första hand är förbehållet advokater. Om det finns särskilda skäl kan i vissa fall någon annan än en advokat förordnas till offentligt biträde. Det kan bli aktuellt t.ex. om det i en domkrets inte finns tillräckligt med advokater med rätt kompetens. En förutsättning för att den som inte är advokat ska få förordnas är dock att han eller hon har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Med det avses juristexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) eller motsvarande äldre examen (t.ex. juris kandidatexamen). Den person som förordnas att som offentligt biträde företräda en utlänning i en fråga som regleras i lagen ska alltid vara lämplig för uppdraget. Motsvarande krav ställs på den som ska förordnas som offentlig försvarare enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken. I mål som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet är det i allmänhet olämpligt att förordna en utländsk medborgare till offentligt biträde (jfr 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken och proposition om EES-avtalet och advokaterna, m.m., prop. 1992/93:64, s. 47). Utlänningen har ett visst inflytande på valet av offentligt biträde. Det är viktigt att utlänningen har ett ombud som han eller hon känner förtroende för. Den person som utlänningen har föreslagit, och som är behörig, ska förordnas om inte något särskilt skäl talar emot det. Det kan t.ex. vara att den föreslagne är olämplig med hänsyn till sitt förhållande till det saken rör. De skärpta kraven på vem som får förordnas som offentligt biträde gäller för förordnanden som beslutas efter lagens ikraftträdande. Det innebär att tidigare utsedda biträden normalt kan behålla sina uppdrag fram till dess att handläggningen avslutas eller biträdet av någon anledning entledigas.

Uppdraget att vara offentligt biträde är av personlig natur. I *andra stycket* föreskrivs därför att biträdet inte får sätta någon annan i sitt ställe. I övrigt när det gäller bl.a. entledigande av och ersättning till

offentligt biträde gäller bestämmelserna i lagen om offentligt biträde (1996:1620) och hänvisningarna där till 26–29 §§ rättshjälpslagen (1996:1619).

Uppgiftsskyldighet

10 §

I paragrafen föreskrivs skyldighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter till regeringen, domstol eller myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt denna lag. Paragrafen motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 17 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.

Hänvisningen till 17 kap. 1 § utlänningslagen innebär att socialnämnden i vissa fall ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden. I 17 kap. 2 § utlänningslagen åläggs en hälso- eller sjukvårdsmyndighet att lämna upplysningar för att ett hälsointyg som utlännings har gett in ska kunna bedömas. Skyldigheten att lämna uppgifter har begränsats till att gälla myndigheter inom den offentliga hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdspersonal som tjänstgör i privat verksamhet omfattas däremot inte av uppgiftsskyldigheten (prop. 1988/89:86 s. 21). Uppgiftsskyldigheten är sekretessbrytande.

Det tydliggörs att skyldigheten att lämna uppgifter om utlännings personliga förhållanden även gäller när regeringen begär att få uppgifter.

Övriga bestämmelser

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av vissa beslut. Den motsvarar hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 13 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). Paragrafen behandlas i avsnitt 12.5.

Av paragrafen framgår att beslut i vissa uppräknade fall ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det gäller beslut som avser utvisning, inhibition, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt, arbets-

tillstånd, förvar och uppsikt. Det gäller också beslut av Migrationsverket och regeringen om anmälningsskyldighet och om att andra tvångsmedel får användas mot utlänningen. Även beslut i fråga om offentligt biträde, avvisande av ombud eller biträde och beslut i fråga om jäv ska vara skriftliga och motiverade.

Kravet på skriftlighet och motiveringsskyldigheten gäller även om beslutet inte har gått den sökande emot. Det får bestämmas från fall till fall hur motiveringen ska utformas. Någon generell anvisning för det finns alltså inte. Ett beslut som innebär att en utlänning utvisas bör givetvis vara tydligt i sak och lättbegripligt. Ett sådant beslut kräver, med hänsyn till de omfattande verkningarna, en mer ingående motivering än t.ex. ett beslut i fråga om resedokument. Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd bör vara utformat så att det tydligt framgår på vilken grund utlänningen har fått stanna i Sverige och de närmare omständigheter som lett till den slutsatsen eller varför begäran har avslagits. De beslut om uppehållstillstånd som i huvudsak kommer att aktualiseras enligt denna lag är sådana som avser tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 12, 15 eller 16 §. Det bör då även framgå varför det finns särskilda skäl att bevilja utlänningen ett sådant tillstånd, i stället för att inhibera utvisningsbeslutet. Sekretess kan dock göra att delar av skälen får hållas hemliga.

Utformningen av beslut i språkligt hänseende behandlas i språklagen (2009:600). Där föreskrivs bl.a. att det språk som används i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

12 §

I paragrafen regleras utlänningens kostnadsansvar. Paragrafen motsvarar i huvudsak hänvisningen i 5 § i den nuvarande lagen till 19 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Den behandlas i avsnitt 12.6.

En utlänning som har utvisats enligt lagen kan bli skyldig att betala kostnader för resa till den ort som utvisningsbeslutet verkställs till. De kostnader som utlänningen kan åläggas att betala är bara de egna resekostnaderna. Medföljande bevakningspersonals resekostnader och traktamente kan alltså inte ingå i utlänningens kostnadsansvar.

Det normala torde vara att Säkerhetspolisen, eventuellt med hjälp av Polismyndigheten, ombesörjer utlänningens resa från Sverige i de

fall där en utlänning har utvisats enligt denna lag. Ett typiskt exempel på när utlänningen bör kunna åläggas kostnadsansvar är om utvisningsbeslutet har verkställts men utlänningen ändå har återvänt till Sverige och beslutet därför måste verkställas på nytt.

13 §

I paragrafen hänvisas till vissa paragrafer i 13 kap. utlänningslagen (2005:716) som även ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Paragrafen, som motsvarar hänvisningarna i 5 § i den nuvarande lagen till 13 kap. 5–7, 11, 12, 15 och 16 §§ utlänningslagen, behandlas i avsnitt 12.1 och 12.7.

Enligt *punkten 1* gäller bestämmelserna i utlänningslagen om inställelse till muntlig förhandling hos förvaltningsmyndighet även vid handläggning enligt denna lag. De gäller alltså vid handläggningen hos Migrationsverket och Säkerhetspolisen. De gäller däremot inte hos regeringen eller Migrationsöverdomstolen. I 13 kap. 5 § utlänningslagen regleras kallelse. Enligt den paragrafen ska utlänningen och andra personer som ska höras vid den muntliga förhandlingen kallas till den. Utlänningens ombud eller biträde bör också kallas. Det finns inget utrymme för att förelägga vite för den som ska inställa sig. Beträffande innebörden av giltigt skäl att utebli hänvisas till 32 kap. 8 § rättegångsbalken angående laga förfall. Enligt 13 kap. 6 § utlänningslagen kan ersättning för kostnader för inställelse vid muntlig förhandling beviljas endast under vissa förutsättningar. En utlänning kan i ett ärende om förvar eller uppsikt få ersättning för kostnader för sin inställelse vid muntlig förhandling om det bedöms vara skäligt. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till utlänningens ekonomiska förhållanden och längden av den tid som han eller hon har vistats i Sverige. Ersättningen kan endast avse kostnader för resa och uppehälle och alltså inte förlust av lön eller liknande. Det vanliga torde dock vara att utlänningen inte har några egna kostnader för resa till en förvarsförhandling, utan att han eller hon förs dit genom en myndighets försorg. Utlänningen kan inte heller få ersättning för sin inställelse till muntlig förhandling i ett ärende som inte rör förvar eller uppsikt (prop. 2004/05:170 s. 305). Andra personer än utlänningen som ska höras kan få ersättning även för kostnader för förlorad inkomst och annan ekonomisk förlust. Förskott

får i båda fallen beviljas på ersättning för resa och uppehälle. Enligt 13 kap. 7 § utlänningslagen beslutas ersättning och förskott på ersättning av den myndighet som genomför den muntliga förhandlingen. Beslut i sådana frågor får enligt 7 kap. 16 § 2 överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

I *punkten 2* anges att utlänningslagens bestämmelse om tolkersättning också tillämpas i ärenden enligt denna lag. Ersättning utgår, utan samband med ärendet i övrigt, för varje avslutat uppdrag som inte fullgjorts i tjänsten. Det är den myndighet som handlägger ärendet som beslutar om tolkersättningen. I 13 kap. 11 § utlänningslagen anges att en tolk har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidspillan. Närmare bestämmelser om tolkersättning finns i förordningen (1979:291) om tolktaxa. Enligt den utgår ersättning till tolk enligt en taxa som fastställs av Domstolsverket. Förordningen är tillämplig när tolkar anlitas av allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Arbetsdomstolen, arrendenämnd, hyresnämnd, åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten. När tolkar anlitas vid förhandling hos annan förvaltningsmyndighet, t.ex. Migrationsverket, anses ersättning även utan särskild föreskrift kunna utgå enligt tolktaxan, eftersom den ger uttryck för vad som är skälig ersättning (jfr proposition med förslag till ny utlänningslag, m.m., prop. 1979/80:96, s. 104). Ett ersättningsbeslut får enligt 7 kap. 16 § 2 överklagas till Migrationsöverdomstolen utan samband med ärendet i övrigt.

Punkten 3 innebär att utlänningslagens bestämmelse om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift också gäller vid handläggning enligt denna lag. Enligt 13 kap. 12 § utlänningslagen får en myndighet besluta om rättelse av sitt beslut, om utlänningen har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet ska kunna fastställas. Det förutsätts att den oriktiga uppgiften har tagits in i myndighetens beslut. Bestämmelsen gäller för förvaltningsmyndigheter. Utlänningslagens rättelsebestämmelse gäller utöver 36 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt den paragrafen får ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Förvaltningslagens regler om rättelse gäller hos Migrationsverket men inte i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. Den tillämpas inte hel-

ler av regeringen. I fråga om Migrationsöverdomstolens möjligheter till rättelse gäller 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I allmän domstol tillämpas 30 kap. 13 § rättegångsbalken.

Det framgår av *punkten 4* att utlänningslagens bestämmelser om dna-analys också ska tillämpas i ärenden som handläggs enligt denna lag. Enligt 13 kap. 15 § utlänningslagen ska Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en dna-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Det förutsätter att den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och att det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Om ansökan ska avslås av andra skäl än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet, behöver tillfälle till dna-analys inte lämnas. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys ska betalas av staten. I 13 kap. 16 § utlänningslagen föreskrivs en rätt till ersättning i vissa fall för den som själv bekostat en dna-analys i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. För att ersättning ska kunna utgå i dessa fall krävs det att sökanden inte getts tillfälle till dna-analys enligt 13 kap. 15 § utlänningslagen. Därutöver ska analysen visa det släktskap som görs gällande och uppehållstillstånd beviljas på grund av den åberopade familjeanknytningen. Ersättningsbestämmelsen avser inte bara ersättning till sökanden för analyskostnad som han eller hon har haft. Även när analysen har betalats av anknytningspersonen eller någon annan kan ersättning utgå. Den som har betalat kan alltså ansöka om och få ersättning. För att ersättning ska medges krävs givetvis att han eller hon har haft den uppgivna kostnaden (prop. 2005/06:72 s. 90). Beslut angående ersättning för dna-analys meddelas av Migrationsverket. Ansökan om ersättning ska ges in senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd avgjordes slutligt. Migrationsverkets beslut angående ersättning för kostnad för dna-analys får enligt 7 kap. 17 § överklagas till Migrationsöverdomstolen.

7 kap. Överklagande m.m.

Grundläggande bestämmelser om överklagande

1 §

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att överklaga beslut enligt lagen. Paragrafen motsvarar 2 a § första stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 13.2.1.

Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt får enligt paragrafen överklagas till regeringen. Möjligheten att överklaga beslut om uppehållstillstånd är inte begränsad till att t.ex. bara gälla tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt denna lag eller till de uppehållstillstånd som grundar sig på bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen (2005:716). Även andra beslut i fråga om uppehållstillstånd omfattas av paragrafen. Migrationsverkets beslut om återkallelse av statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt får också överklagas till regeringen. Andra beslut av en förvaltningsmyndighet, dvs. Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut, får överklagas endast om det är särskilt föreskrivet i lagen. Ett beslut om utvisning ska enligt 2 kap. 5 § alltid förenas med ett återreseförbud. Det förbudet får inte överklagas särskilt men kan tas upp till prövning i samband med att utvisningsbeslutet prövas efter överklagande. Det kan då exempelvis leda till att tiden för återreseförbudet ändras eller att ett icke tidsbestämt återreseförbud görs tidsbestämt. Däremot kan det aldrig leda till att återreseförbudet upphävs, eftersom återreseförbud är obligatoriskt när en utlänning utvisas enligt denna lag.

Ett överklagande av någon av de frågor som anges i paragrafen ska ges in till Migrationsverket. Reglerna om bl.a. överklagandetid i förvaltningslagen (2017:900) är tillämpliga. Verket prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning. Om överklagandet inte avvisas och rör utvisning ska Migrationsverket överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till Migrationsöverdomstolen enligt den ordning som föreskrivs i 3 §. Gäller överklagandet enbart någon annan fråga som anges i 1 § än utvisning överlämnas överklagandet direkt till regeringen enligt

46 § förvaltningslagen. Överklagandet ska enligt 1 kap. 7 § hanteras skyndsamt.

2 §

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens klagorätt och motsvarar 2 a § andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.1.

Av paragrafen framgår att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut. Det gäller såväl beslut om utvisning som andra beslut som Migrationsverket har fattat t.ex. beslut i fråga om inhibition. En förutsättning är att beslutet får överklagas enligt vad som anges i lagen. En annan förutsättning är att beslutet har gått Säkerhetspolisen emot. Det är t.ex. fallet när Migrationsverket har avslagit Säkerhetspolisens ansökan om att en utlänning ska utvisas med stöd av lagen. Utlänningens rätt att överklaga framgår av 42 § förvaltningslagen (2017:900).

3 §

I paragrafen anges hur ett överklagande av ett utvisningsbeslut ska hanteras. Ordningen motsvarar det som gäller enligt 3 § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.2.

Enligt *första stycket* ska – om ett beslut i fråga om utvisning överklagas – Migrationsverket överlämna handlingarna i det överklagade ärendet till Migrationsöverdomstolen. Det gäller alltså både om det överklagade beslutet avser bifall till Säkerhetspolisens ansökan om utvisning och om det innebär avslag på ansökan. Att beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen framgår av 1 §. Av 2 § förevarande lag och 42 § förvaltningslagen (2017:900) följer att såväl Säkerhetspolisen som utlänningen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Överklagandet ska, som framgår av kommentaren till 1 §, hanteras skyndsamt.

Migrationsöverdomstolen ska enligt *andra stycket* yttra sig i ärendet när den har fått handlingarna från Migrationsverket. Domstolen ska enligt 6 kap. 5 § hålla muntlig förhandling innan den yttrar sig till regeringen. Vid den muntliga förhandlingen ska Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet. Ut-

länningen ska få tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Han eller hon ska också höras vid förhandlingen. Migrationsöverdomstolen får bestämma att även andra än utlänningen ska höras. Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs. Migrationsöverdomstolen ska sedan lämna över yttrandet och handlingarna i ärendet till regeringen för avgörande.

Enligt *tredje stycket* ska Migrationsöverdomstolen yttra sig framför allt över om det föreligger hinder mot verkställighet. Det förutsätts att domstolen yttrar sig över samtliga omständigheter som kan vara av betydelse i ärendet men inriktar sig på det som är väsentligt för regeringens prövning. Yttrandet är bindande i den del det avser verkställighetshinder, om Migrationsöverdomstolen kommit fram till att det finns hinder mot verkställighet. Om Migrationsöverdomstolen däremot skulle anse att det inte finns något hinder mot utvisning, kan regeringen antingen ansluta sig till det eller komma fram till att det finns ett sådant hinder. Det får anses ligga i instansordningens princip att om det under regeringens handläggning, dvs. efter att Migrationsöverdomstolen har yttrat sig, kommer fram något som kan ha betydelse för verkställighetsfrågan regeringen kan begära ett kompletterande yttrande från Migrationsöverdomstolen.

4 §

Att Migrationsverket och Säkerhetspolisen är motparter till utlänningen vid överklagande framgår av denna paragraf, som motsvarar 3 c § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.1.

Enligt paragrafen är partsställningen vid överklagande densamma oavsett om ärendet handläggs av Migrationsöverdomstolen eller av regeringen. Både Migrationsverket och Säkerhetspolisen är utlänningens motparter. Det gäller oberoende av utgången vid den första prövningen.

5 §

Paragrafen reglerar handläggningen vid överklagande av Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om utvisning. Den motsvarar 2 b § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 13.2.3.

Enligt 1 kap. 2 § ska en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt prövas enligt denna lag, om Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt 2 kap. 1 §. Om Migrationsverket avslår både Säkerhetspolisens ansökan om utvisning och utlänningens ansökan om uppehållstillstånd m.m. och det bara är utlänningen som överklagar verkets beslut, ska utlänningens överklagande handläggas enligt utlänningslagen (2005:716). Det innebär att Migrationsverket enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen ska överlämna överklagandet och övriga handlingar som har betydelse för ärendet till en migrationsdomstol i stället för till Migrationsöverdomstolen. Skulle Säkerhetspolisen överklaga Migrationsverkets beslut att inte utvisa utlänningen ska överklagandet handläggas enligt förevarande lag. Om Säkerhetspolisens överklagande, kommer ärendet att handläggas som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen. Överklagandet ska, oavsett vilken lag som tillämpas, hanteras skyndsamt. Bestämmelsen är inte begränsad till en viss typ av ansökan om uppehållstillstånd. Av 2 kap. 8 § följer dock att sådana ansökningar om uppehållstillstånd som avses i 5 b kap. och 6 a–c kap. i utlänningslagen och som aktualiseras under handläggningen av en fråga om utvisning enligt förevarande lag inte ska prövas förrän utvisningsfrågan avgjorts slutligt. Om utlänningen – genom ett beslut som har fått laga kraft eller får verkställas ändå – utvisas förfaller ansökan.

6 §

Paragrafen behandlar den situationen att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd eller vissa andra beslut under den tid regeringen handlägger ett överklagat beslut i fråga om utvisning. Paragrafen, som delvis motsvarar 3 a § i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 13.2.3.

Av 1 kap. 2 § framgår att en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt ska prövas enligt denna lag om Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning av utlänningen. Om ärendet om utvisning handläggs av regeringen när utlänningen gör sin ansökan får regeringen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till verket. Regeln

är fakultativ. Det innebär att regeringen kan ta ställning till ansökan om det t.ex. är uppenbart att den ska avslås. Överlämnande bör framför allt göras i de fall där utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och åberopar flyktingskäl. I sådana fall har utlänningen en rätt till prövning i två instanser. Migrationsverket ska, när den fått ärendet, handlägga ansökningarna tillsammans enligt denna lag. Den ordningen gäller inte om utlänningens ansökan avser uppehållstillstånd enligt 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen (2005:716). Det regleras i stället särskilt i 2 kap. 8 §. Om utlänningen under handläggningen av ett överklagat beslut i fråga om utvisning ansöker om ett sådant uppehållstillstånd ska prövningen av den ansökan i stället avvakta regeringens beslut i utvisningsfrågan. Beslutar regeringen att utlänningen ska utvisas, förfaller hans eller hennes ansökan. Eftersom regeringens beslut får laga kraft direkt kommer det att inträffa vid samma tidpunkt. Leder regeringens prövning till motsatt utgång, ska regeringen överlämna ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen.

7 §

I paragrafen regleras handläggningen av utlänningens ansökan om uppehållstillstånd och vissa andra beslut, om ansökan om utvisning avslås av regeringen. Paragrafen motsvarar 3 b § i den nuvarande lagen. Den behandlas i avsnitt 13.2.3.

Enligt första meningen får regeringen i ett visst fall överlämna frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen (2005:716). Det gäller om regeringen beslutar att inte utvisa utlänningen och han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt. Om det inte finns skäl för utvisning bör utgångspunkten vara att regeringen överlämnar ärendet i övriga delar till Migrationsverket. Regeln är fakultativ. Det innebär att regeringen kan ta ställning till ärendet i dess helhet om det t.ex. är uppenbart att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd.

Om regeringen beslutar att en utlänning inte ska utvisas och överlämnar till Migrationsverket att avgöra ärendet i den del det gäller ansökan om uppehållstillstånd, kan Migrationsverkets avgörande

överklagas till migrationsdomstol i den ordning som föreskrivs i utlänningslagen.

I andra meningen tydliggörs att regeringen i vissa fall är skyldig att överlämna handläggningen av en fråga om uppehållstillstånd till Migrationsverket. Det gäller sådana uppehållstillstånd som avses i 2 kap. 8 §. I den paragrafen föreskrivs en särskild ordning för hanteringen av uppehållstillstånd som en utlänning under vistelsen i Sverige kan ansöka om enligt 5 b kap. eller 6 a–c kap. utlänningslagen. Om regeringen beslutar att en utlänning, som ansökt om sådant tillstånd, inte ska utvisas, ska regeringen överlämna ansökan till Migrationsverket för prövning enligt utlänningslagen. Migrationsverkets beslut kan då överklagas i den ordning som föreskrivs i den lagen.

8 §

Paragrafen upplyser om att ett beslut om utvisning i vissa fall kan bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Paragrafen motsvarar 3 d § i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 13.2.1.

Hänvisningen i paragrafen innebär att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare har möjlighet att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om utvisning. Med EES-medborgare och familjemedlem till EES-medborgare avses enligt 1 kap. 6 § detsamma som i 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Ansökan om rättsprövning ska göras hos Högsta förvaltningsdomstolen senast tre veckor från dagen för regeringens beslut. Det krävs inte prövningstillstånd för att få ansökan prövad.

Beslut om förvar och uppsikt

9 §

Paragrafen reglerar överklagande av Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om förvar. Paragrafen, som i sak motsvarar 9 d § första stycket i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 13.2.4.

Av paragrafen framgår att Säkerhetspolisens beslut om förvar i andra fall än som avses i 3 kap. 7 och 8 §§ och Migrationsverkets be-

slut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen. För Säkerhetspolisens interimistiska beslut om förvar enligt 3 kap. 7 § gäller i stället att ett sådant beslut genast ska anmälas till Migrationsverket som snarast ska pröva om åtgärden ska bestå. För Säkerhetspolisens och Polismyndighetens interimistiska beslut enligt 3 kap. 8 § gäller att ett sådant beslut så snart som möjligt ska anmälas till den myndighet som vid tidpunkten är behörig att besluta om förvar. Den behöriga myndigheten ska snarast pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Av 11 § framgår att beslut om förvar får överklagas särskilt och utan tidsbegränsning.

10 §

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, reglerar överklagande av beslut om uppsikt. Den behandlas i avsnitt 13.2.4.

I paragrafen anges att Säkerhetspolisens beslut om uppsikt i andra fall än de som avses i 4 kap. 4 § (interimistiska beslut) och Migrationsverkets beslut om uppsikt får överklagas till Migrationsöverdomstolen. För Säkerhetspolisens interimistiska beslut om uppsikt gäller i stället att ett sådant beslut genast ska anmälas till Migrationsverket, som snarast ska pröva om beslutet ska bestå.

11 §

Paragrafen föreskriver när ett beslut om förvar eller uppsikt får överklagas. Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 13.2.4.

I paragrafen anges att ett beslut om förvar eller uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid. Det är följaktligen inte nödvändigt att avvakta det slutliga avgörandet för att överklaga nu aktuella beslut. Det motsvarar hur regleringen har tillämpats i fråga om förvar. Regleringen innebär alltså inte någon ändring i sak i den delen.

12 §

I paragrafen behandlas prövning av ett statsråds beslut om förvar eller uppsikt. Paragrafen motsvarar delvis 9 d § andra stycket i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 13.2.4.

Om ett statsråd har beslutat om förvar eller uppsikt eller förordnat att ett sådant beslut ska fortsätta att gälla prövar Högsta förvaltningsdomstolen på begäran av utlänningen om åtgärden ska bestå. Att domstolen även ska pröva beslut om uppsikt är nytt. Det är enbart utlänningen som kan få frågan om förvar eller uppsikt prövad.

13 §

Paragrafen rör överklagande av Migrationsverkets beslut om behandling och placering av en utlänning som hålls i förvar. Den motsvarar i sak 9 d § tredje stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.4.

Migrationsverkets beslut i särskilda fall om behandlingen och placeringen av en utlänning som hålls i förvar får enligt paragrafen överklagas till Migrationsöverdomstolen. Det är endast beträffande behandlingen och placeringen av sådana utlänningar som vistas i någon av Migrationsverkets förvarslokaler som verket kan besluta. Paragrafen gäller därför bara för sådana beslut som fattas beträffande utlänningar som är under 18 år och som hålls i förvar enligt denna lag. Det framgår av 3 kap. 21 § att en utlänning som inte har fyllt 18 år alltid ska placeras i Migrationsverkets förvarslokaler. En utlänning som har fyllt 18 år ska enligt 3 kap. 20 § placeras i antingen en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. För behandlingen där gäller häkteslagen (2010:611). Beslut som gäller behandlingen av en utlänning som hålls i förvar i en sådan anläggning fattas med stöd av den lagen och kan överklagas enligt 7 kap. 3 § häkteslagen. Formuleringen ”i särskilda fall” markerar att allmänna ordningsregler som gäller inom förvarslokalen inte får överklagas.

Beslut i frågor om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd

14 §

Paragrafen reglerar överklagande av beslut i fråga om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den motsvarar 10 § femte stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.5.

Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition och tidsbegränsat uppehållstillstånd får överklagas till regeringen. Det följer av 2 § att Säkerhetspolisen får överklaga beslutet och av 42 § förvaltningslagen (2017:900) att utlänningen får göra det. En förutsättning är dock att beslutet har gått emot den som överklagar. Om ett beslut i fråga om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd överklagas, ska överklagandet hanteras på samma sätt som ett överklagande av ett utvisningsbeslut. Det innebär att Migrationsverket ska lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen som ska yttra sig, bl.a. om det finns hinder mot att verkställa utvisningen. Att överlämnandet ska göras skyndsamt följer av det allmänna skyndsamhetskravet i 1 kap. 7 §. Om det inte är uppenbart obehövligt ska muntlig förhandling hållas innan Migrationsöverdomstolen avger sitt yttrande. Hålls det en sådan förhandling ska Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen. Utlänningen ska höras och ges tillfälle att ange sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Beslut i frågor om anmälningsskyldighet och andra tvångsmedel

15 §

I paragrafen anges förutsättningarna för att överklaga beslut i frågor som avses i 5 kap. 1–3 §§, dvs. beslut i fråga om anmälningsskyldighet och användning av andra tvångsmedel. Den motsvarar i huvudsak 11 § fjärde stycket och 11 a § andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.6.

Migrationsverkets beslut i fråga om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får användas får enligt *första stycket* överklagas till regeringen. Det som avses är överklagande av beslut om anmälningsskyldighet och att tvångsmedel får användas mot en utlänning som

har utvisats enligt lagen, men där utvisningen inte ska verkställas på grund av inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Paragrafen gäller också vid överklagande av beslut i fråga om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får användas mot en utlänning som har avvisats eller utvisats enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), om det finns sådana omständigheter i fråga om utlänningsen som gör att förevarande lag hade varit tillämplig. När ett beslut i fråga om anmälningsskyldighet och att andra tvångsmedel får användas överklagas, ska ärendet skyndsamt lämnas över till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Migrationsöverdomstolen ska, innan den yttrar sig, hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövt.

Av 2 § följer att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut och av 42 § förvaltningslagen (2017:900) att utlänningsen får göra det. En förutsättning för överklagande är att beslutet har gått parten emot.

Om allmän domstol har beslutat i frågor om tvångsmedel får sådana beslut överklagas enligt reglerna i rättegångsbalken. Det framgår genom en hänvisning i *andra stycket*. Det gäller både generella beslut om att tvångsmedel får användas mot utlänningsen efter den inledande treårsfristen och beslut i enskilda fall om användning av ett visst tvångsmedel. Se kommentaren till 5 kap. 17 § angående vem som får överklaga sådana beslut.

Övriga bestämmelser om överklagande

16 §

I paragrafen regleras överklagande av beslut i vissa särskilda frågor. Paragrafen motsvarar 28 a och b §§ i den nuvarande lagen och behandlas i avsnitt 13.2.7.

Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut i fråga om offentligt biträde eller ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag får överklagas till Migrationsöverdomstolen. De beslut som avses är enligt *punkten 1* beslut att inte bevilja offentligt biträde eller att entlediga ett biträde. Rätten till offentligt biträde regleras i 6 kap. 7 §. Rätten att överklaga gäller enligt *punkten 2* också beslut i fråga om ersättning till offentligt biträde och till personer som inställer sig vid en muntlig förhandling. Att en utlän-

ning och andra som inställer sig vid en muntlig förhandling i vissa fall har rätt till ersättning av allmänna medel framgår genom hänvisningen i 6 kap. 13 § 1 förevarande lag till 13 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716). Även sådana beslut som rör tolkersättning enligt 6 kap. 13 § 2 förevarande lag får överklagas enligt paragrafen. *Punkten 3* behandlar rätten att överklaga Säkerhetspolisens, Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut om avvisande av ombud eller biträde. Besluten får överklagas särskilt, dvs. utan samband med beslut i huvudsaken. Ett beslut i fråga om jäv som fattats av Säkerhetspolisens, Migrationsverket eller Regeringskansliet får enligt *punkten 4* också överklagas särskilt. Enligt den hittillsvarande ordningen har ett beslut i en jävsfråga endast fått överklagas i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Ändringen innebär en anpassning till 14 kap. 8 § utlänningslagen, som ändrades när förvaltningslagen (2017:900) infördes.

Något krav på prövningstillstånd finns inte.

17 §

Paragrafen reglerar överklagande av beslut om ersättning för dna-analys och motsvarar 28 c § i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.7.

Genom en hänvisning i 6 kap. 13 § 4 till 13 kap. 15 och 16 §§ utlänningslagen (2005:716) tillämpas den lagens bestämmelser om dna-analys också vid handläggning av ärenden enligt förevarande lag. Enligt 13 kap. 16 § utlänningslagen har en utlänning som själv har bekostat en dna-analys i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning i vissa fall rätt till ersättning från staten för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys. Det gäller om utlänningen inte getts tillfälle att få en dna-analys utförd på statens bekostnad. Dessutom krävs att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd och att dna-analysen då har haft betydelse. Beslut om ersättning meddelas av Migrationsverket efter särskild ansökan. Ansökan ska göras senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd avgjordes slutligt. Har Migrationsverket beslutat angående ersättning för dna-analys i ett ärende som handläggs enligt denna lag, får beslutet överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen. Något prövningstillstånd krävs inte.

18 §

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i den nuvarande lagen, föreskrivs vad som gäller i fråga om Migrationsöverdomstolens beslut. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.7.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas. Regleringen omfattar alla beslut som Migrationsöverdomstolen fattar enligt denna lag. Den gäller bl.a. när Migrationsöverdomstolen prövar en förvaltningsmyndighets beslut om offentligt biträde, ersättning, avvisande av ombud eller biträde eller beslut i fråga om jäv. När Migrationsöverdomstolen har prövat Migrationsverkets beslut angående ersättning för kostnad för dna-analys får ett sådant beslut inte heller överklagas. Bestämmelsen omfattar inte extraordinära rättsmedel.

Nöjdförklaring

19 §

I paragrafen regleras nöjdförklaring avseende ett överklagbart beslut om utvisning. Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, har utformats med 15 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) som förebild. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.8.

Av paragrafen framgår att en utlänning som har utvisats kan förklara att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet. Eftersom ett utvisningsbeslut alltid ska vara förenat med ett återreseförbud ska nöjdförklaringen även omfatta beslutet om återreseförbud. Någon möjlighet att avge nöjdförklaring beträffande det ena men inte det andra beslutet finns således inte. Bestämmelsen avser endast Migrationsverkets beslut, eftersom regeringens beslut inte är överklagbara. Nöjdförklaringen innebär att utlänningen förklarar att han eller hon avstår från att överklaga utvisningsbeslutet med tillhörande återreseförbud. Den innebär dock inte ett medgivande till att beslutet ska verkställas (jfr prop. 1979/80:96 s. 127). Det kan även i de fall där utlänningen förklarar sig nöjd med utvisningsbeslutet finnas verkställighetshinder som gör att beslutet inte får verkställas. Däremot innebär nöjdförklaringen att verkställighetsarbetet kan påbörjas.

Det framgår av 2 kap. 19 § att ett utvisningsbeslut ska verkställas så snart det kan ske efter det att utlänningen har avgett nöjdförkla-

ring. Nöjdförklaringen får samma effekt som laga kraft när det gäller möjligheterna att verkställa ett utvisningsbeslut på nytt, om utlänningen återvänder till Sverige, se kommentaren till 2 kap. 22 §. Nöjdförklaring förekommer också, vid sidan om laga kraft, som rekvisit i 3 kap. 12 §, som anger när beslut om förvar ska prövas på nytt. Om en utlänning som hålls i förvar förklarar sig nöjd med utvisningen kommer det att behöva fattas ett nytt förvarsbeslut, eftersom grunden för förvar har ändrats i och med att utvisningsbeslutet blir verkställbart. Om utlänningen bör hållas kvar i förvar kan emellertid den myndighet som beslutar om utvisning i det beslutet även fatta ett villkorat beslut om förvar, som gäller från den tidpunkt som utvisningsbeslutet blir verkställbart.

Det är angeläget att utlänningen före en eventuell nöjdförklaring upplyses om vad förklaringen innebär och vilka konsekvenser den får (jfr NJA 1981 s. 433 om nöjdförklaring av en utlänning med bristande kunskaper i svenska). Självfallet får utlänningen inte på något sätt påverkas av myndigheterna att avge nöjdförklaring.

20 §

I paragrafen anges vem som får ta emot en nöjdförklaring och vad som i övrigt ska iakttas för att nöjdförklaringen ska bli giltig. Den saknar motsvarighet i den nuvarande lagen och har utformats med 15 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) som förebild. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.8.

Nöjdförklaring ska enligt *första stycket* normalt lämnas inför Migrationsverket, som är den myndighet som beslutar om utvisning. En nöjdförklaring ska alltid avges av utlänningen personligen. Det ligger i sakens natur att en nöjdförklaring ska avges innan tiden för att överklaga det aktuella beslutet går ut. Därefter har nöjdförklaringen ingen verkan.

Nöjdförklaring får också, enligt *andra stycket punkten 1*, avges inför Polismyndigheten. Förklaringen får enligt *punkten 2* även avges inför chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring. Frågan kan framför allt bli aktuell om utlänningen hålls i förvar och befinner sig i ett häkte, en kriminalvårdsanstalt eller en polisarrest när Migrationsverket fattar sitt utvisningsbeslut.

Vid nöjdförklaring inför en annan myndighet än Migrationsverket är, enligt *tredje stycket*, närvaro av vittne obligatorisk. Brister det på denna punkt får nöjdförklaringen anses sakna verkan. Det förutsätts att vittnet ska känna till vad frågan gäller och kunna bestyrka vem som har avgett nöjdförklaringen. Utlänningen ska också avge nöjdförklaringen personligen. Den som tar emot nöjdförklaringen ska ha tillgång till utvisningsbeslutet, antingen i form av en utskrift eller ett bevis om vad avgörandet innehåller (jfr 1 § förordningen [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder). Det krävs för att den som tar emot nöjdförklaringen ska kunna förvissa sig om att utlänningen förstår innebörden av nöjdförklaringen och konsekvenserna av den.

21 §

Följderna av en nöjdförklaring regleras i denna paragraf. Den saknar motsvarighet i den nuvarande lagen och har utformats med 15 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) som förebild. Paragrafen har anpassats till vilka typer av ansökningar av utlänningen som kan handläggas enligt denna lag. Den behandlas i avsnitt 13.2.8.

En nöjdförklaring kan inte återkallas. Förklaringen medför att utlänningen inte längre kan överklaga utvisningsbeslutet. Ett överklagande beträffande utvisning som kommer in efter nöjdförklaringen tas inte upp till prövning. I paragrafen regleras endast det fallet att ett överklagande redan har gjorts när utlänningen avger nöjdförklaring. Förklaringen medför då att hans eller hennes överklagande ska anses återkallat.

Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt, ska han eller hon genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan. Paragrafen gäller för alla typer av uppehållstillstånd som utlänningen kan ha ansökt om.

Enligt 2 kap. 19 § ska Migrationsverkets beslut om utvisning verkställas så snart det kan ske efter att utlänningen har avgett nöjdförklaring. En nöjdförklaring innebär att verkställighetsförfarandet får påbörjas. Under verkställighetsarbetet kan det emellertid även i dessa fall komma fram omständigheter som försvårar eller omöjliggör verkställighet.

8 kap. Övriga bestämmelser

Straff

1 §

Paragrafen, som föreskriver straffansvar för en utvisad utlänning som påträffas i Sverige i strid med gällande återreseförbud, motsvarar i huvudsak 24 § i den nuvarande lagen. Paragrafen, som också innehåller en regel om åtalprövning, behandlas i avsnitt 14.1 och 14.2.

Om en utlänning som har utvisats enligt lagen (eller motsvarande äldre bestämmelser) påträffas i Sverige och återreseförbud alltså gäller, ska utvisningen verkställas på nytt, se kommentaren till 2 kap. 22 §. Någon ny verkställighet bör emellertid inte genomföras innan frågan om straffansvar enligt denna paragraf har utretts och prövats. Om frågan om straffansvar kan avgöras i utlänningens utvaro finns det formellt inget som hindrar att utvisningsbeslutet verkställs på nytt, trots att ansvarsfrågan inte har hunnit prövas. Om ett fängelsestraff kan förutses bör dock ansvarsfrågan prövas först.

Enligt *första stycket* kan straffansvar endast komma i fråga om utvisningsbeslutet har verkställts och utlänningen trots det faktiskt har lyckats resa in i Sverige. Om han eller hon påträffas vid gränsen och hindras från att resa in är paragrafen inte tillämplig. För straffansvar krävs det också att återreseförbudet alltså gäller och att utlänningen inte har beviljats tillstånd till ett kort besök.

Straffansvaret omfattar inte utlänningar som har flytt till Sverige för att undgå sådan förföljelse som utgör flyktingskäl enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Undantaget från straffansvar omfattar däremot inte den som av andra skäl än de som anges i den paragrafen har flytt till Sverige. Det träffar alltså inte exempelvis den grupp som kallas alternativt skyddsbehövande.

Påföljden är fängelse i högst två år, men om brottet är ringa kan påföljden stanna vid böter. Det krävs starka skäl för att utvisa någon enligt denna lag. I de flesta situationer där en utvisad person återvänder kan brottet därför inte anses vara ringa. Det gäller normalt även om vistelsen i Sverige blir kortvarig. Påföljden för att återvända bör med hänsyn till brottets art normalt vara fängelse.

Ringa brott kan t.ex. vara om utlänningen har återvänt när det endast återstår några dagar på återreseförbudet eller om utlänningen

har fått tillstånd att under en viss tid återvända för ett kort besök i Sverige men har överskridit den tiden med enstaka dagar.

I *andra stycket* föreskrivs att åtal i ringa fall inte får väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Det innebär att om åklagaren med hänsyn till omständigheterna bedömer att det är fråga om ett ringa brott, ska han eller hon göra en s.k. åtalsprövning. Presumtionen är att åtal inte ska väckas i ringa fall. Endast om åklagaren anser att det är motiverat ur allmän synpunkt ska åtal väckas. Det kan vara fallet exempelvis om det i ett enskilt fall skulle te sig stötdande för allmänheten om åtal inte väcks.

2 §

Paragrafen föreskriver straffansvar för en utlänning som bryter mot anmälningsskyldighet enligt lagen eller motsvarande äldre bestämmelser. Den motsvarar 23 § första stycket 3 och andra stycket i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.1.

I paragrafen klargörs att den som bryter mot anmälningsskyldighet kan straffas för det. Det förutsätter att utlänningen har delgetts beslutet om anmälningsskyldighet (se kommentaren till 5 kap. 1 §). Det vanligaste sättet att bryta mot anmälningsskyldigheten är att inte fullgöra den alls. Den som bryter mot anmälningsskyldigheten på det sättet omöjliggör den systematiska kontroll som lagen är avsedd att underlätta. För att bryta en systematisk pågående brottslighet kan åklagaren besluta om anhållande, eftersom fängelse ett år ingår i straffskalan.

Straffansvaret omfattar även den som i samband med anmälningsskyldighet har förbjudits att lämna ett visst område och som bryter mot det förbudet. Det spelar ingen roll för straffansvaret vilket skäl utlänningen har haft för att lämna vistelseområdet. Det kan dock ha betydelse för frågan om det finns förmildrande omständigheter.

Påföljden är fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, böter. Omständigheter som kan vara mildrande kan vara att utlänningen gjort sig skyldig till mindre försummelser. Han eller hon kan t.ex. ha inställt sig för sent eller försummat anmälningsskyldigheten vid något enstaka tillfälle och ha en godtagbar förklaring till det. Har utlänningen vid upprepade tillfällen försummat anmälningsskyldigheten eller brutit mot förbud att lämna vistelseområdet

eller på något annat systematiskt sätt satt sig upp mot beslutet kan omständigheterna inte anses vara mildrande.

3 §

Paragrafen reglerar straffansvar för den som hjälper en utvisad utlänning som har återreseförbud att komma in i Sverige eller som försöker göra det eller förbereder sådan hjälp. Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 23 § första stycket 1 och andra stycket i den nuvarande lagen, behandlas i avsnitt 14.1.

I *första stycket* anges förutsättningarna för straffansvar. Hjälpen ska rikta sig till en utlänning som har utvisats enligt lagen eller motsvarande äldre bestämmelser och som har ett återreseförbud som alljämt gäller. Straffansvar kan drabba t.ex. den som arrangerar utlänningens inresa eller transporterar honom eller henne över gränsen. Även den som bidrar med annan hjälp som underlättar inresan, exempelvis lånar ut sitt pass eller hjälper utlänningen att skaffa falska resehandlingar, kan träffas av straffansvaret. Påföljden är fängelse i högst två år.

I *andra stycket* klargörs att även försök eller förberedelse till sådan hjälp som anges i första stycket är straffbar. Straffansvaret kan alltså omfatta exempelvis den som försöker hjälpa utlänningen att komma tillbaka till Sverige genom att betala någon för att skaffa handlingar som är avsedda att underlätta inresan eller att hjälpa till med transporten hit. Regleringen i 23 kap. brottsbalken ska tillämpas. Hänvisningen innebär bl.a. att det som föreskrivs där om vilka former av förberedelseåtgärder som är straffbara gäller och att straffskalan påverkas av att det är osjälvständiga brottsformer.

4 §

Paragrafen gör det straffbart att hindra eller försöka hindra verkställighet av ett utvisningsbeslut. Den motsvarar i huvudsak 23 § första stycket 2 i den nuvarande lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.1.

Ansvar enligt paragrafen kan åläggas både utlänningen själv och den som hjälper utlänningen att hindra att ett utvisningsbeslut verkställs. Straffansvaret omfattar såväl fullbordat hindrande, varmed avses att utvisningen inte kan verkställas, som försök att hindra verk-

ställigheten. Det kan t.ex. röra sig om försök att hindra transporten av utlänningen till den ort där utvisningen ska verkställas. Brottet kan också bestå i att gärningsmannen hindrar att utlänningen förs ombord eller får stanna kvar på det kommunikationsmedel som ska användas för att föra honom eller henne ut ur landet. Påföljden är fängelse i högst ett år.

Åtalsmedgivande

5 §

Av paragrafen, som i huvudsak motsvarar 25 § i den nuvarande lagen, framgår att det i vissa fall krävs medgivande av regeringen för att få väcka åtal. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.2.

Kravet på åtalsmedgivande, som ska inhämtas innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan, gäller endast medan regeringen handlägger utvisningsärendet. Har regeringen redan beslutat i den frågan behöver åklagaren inte inhämta dess uppfattning. Om regeringen inte ger sitt medgivande, får åklagaren inte väcka åtal för brottet. Det finns inte något som formellt hindrar åklagaren från att driva förundersökning och därvid använda bl.a. straffprocessuella tvångsmedel mot utlänningen innan beslut i fråga om åtalsmedgivande har inhämtats. Det kan dock vara lämpligt att åklagaren på ett tidigt stadium tar kontakt med Regeringskansliet för att efterhöra om åtalsmedgivande kan påräknas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Tidpunkten för ikraftträdande och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 5.2.1, 18.1 och 18.2.1.

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft och *punkten 2* att lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll då ska upphöra att gälla.

Enligt *punkten 3* ska äldre bestämmelser gälla i fråga om när ett beslut om förvar ska prövas på nytt om förvarsbeslutet meddelats och verkställts före ikraftträdandet av denna lag. Det gäller endast första gången som ett förvarsbeslut ska prövas på nytt efter ikraftträdandet. Därefter ska 3 kap. 12 § tillämpas. Med äldre bestämmelser avses här den tid för ny prövning som anges i 10 kap. 9 § första

stycket utlänningslagen (2005:716), som genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskontroll tillämpats även i ärenden som handlagts enligt den lagen.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

21 a §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2.1, anges vilka typer av beslut som vård enligt lagen inte hindrar.

I *första stycket punkten 2* ändras en hänvisning. I övrigt är paragrafen oförändrad.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

29 §

I paragrafen anges vilka typer av beslut som får verkställas trots att tvångsvård pågår. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1.

I *första stycket punkten 2* ändras en hänvisning. I övrigt är paragrafen oförändrad.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

17 §

I paragrafen föreskrivs, genom en hänvisning till en bestämmelse i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, att rättspsykiatrisk vård upphör i samband med vissa åtgärder. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1.

I *första stycket punkten 2* ändras en hänvisning. I *andra och tredje styckena* moderniseras språket. I övrigt är paragrafen oförändrad.

19.5 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

7 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.3.3, 15.2 och 15.3.2, anges vilka ärenden som utgör säkerhetsärenden.

Ändringen i *första stycket* innebär att fler ärenden kan vara säkerhetsärenden. Till säkerhetsärenden hör numera även ärenden där Säkerhetspolisen – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas. I de allra flesta fall behandlas frågan om en utlänning ska beviljas främlingspass tillsammans med frågan om uppehållstillstånd. För att en utlänning ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs det normalt att utlänningen har ett giltigt pass. Om utlänningen inte har det – och inte heller har möjlighet att skaffa ett sådant – utfärdar Migrationsverket som regel ett främlingspass. En utlänning kan även ansöka om och beviljas ett främlingspass om han eller hon redan har fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c §.

Ändringen ger Säkerhetspolisen möjlighet att motsätta sig att en utlänning beviljas främlingspass även i de fall där den frågan behandlas skild från frågan om uppehållstillstånd. Det blir också möjligt för Säkerhetspolisen att begära att ett främlingspass ska återkallas enligt 2 kap. 1 d §.

I stycket ändras även begreppet rikets säkerhet till det modernare Sveriges säkerhet. Övrig ändring i stycket är redaktionell.

Andra stycket är oförändrat.

14 §

Paragrafen reglerar vilka utlänningsärenden som inte ska handläggas enligt utlänningslagen (2005:716) utan enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den behandlas i avsnitt 5.2.1.

I *första* och *andra styckena* ändras hänvisningar. I övrigt är paragrafen oförändrad.

2 kap.

1 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att återkalla ett främlingspass. Den behandlas i avsnitt 15.3.2.

I paragrafen införs en möjlighet att återkalla främlingspass, om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Det sätt som säkerhetsshotet uttrycks på här motsvarar det som används i 5 kap. 17 c §, som anger att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras i vissa fall, se kommentaren till den paragrafen. Ett främlingspass ska i vissa fall vägras en utlänning om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen kräver det. Det framgår av 2 kap. 1 a §. Säkerhetsshotet är där något annorlunda uttryckt. Enligt allmänna principer ställs det dock högre krav för att återkalla ett främlingspass än för att få en sådan handling beviljad. Det ska finnas något skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet som gör att utlänningen inte längre bör få ha förmånen av att ha ett främlingspass och med hjälp av det kunna resa fritt. Exempel på det kan vara en utlänning som kan antas bedriva spioneri eller begå andra brott som allvarligt hotar säkerheten i det svenska samhället. Ett annat exempel kan vara att utlänningen har någon form av koppling till terrorism.

Migrationsverket beslutar om återkallelse av främlingspass. Verkets beslut får enligt 14 kap. 6 a § överklagas till en migrationsdomstol. Att Säkerhetspolisen får överklaga ett beslut om återkallelse av främlingspass i ett säkerhetsärende framgår av 14 kap. 11 §.

5 kap.

17 c §

Paragrafen är ny. Den anger säkerhetsskäl som grund för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.1.

I paragrafen ges en uttrycklig rätt att i vissa fall vägra en utlänning uppehållstillstånd, om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. De fall som avses är uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning till närstående som regleras i 3 a §. Dit hör framför allt blivande make eller sambo och andra särskilt nära anhöriga till en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Dit hör också i vissa fall föräldrar till barn bosatta i Sverige. Det ska alltså finnas något skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet för att utlänningen ska vägras uppehållstillstånd. Det kan t.ex. vara tillförlitliga uppgifter om att utlänningen har kopplingar till terrorism eller ägnar sig åt annan verksamhet som kan hota säkerheten i Sverige. Det kan röra sig om finansiering av, logistiskt stöd till, utbildning för, rekrytering till eller radikaliserings inom terrorism. Om det på grund av utlänningens tidigare verksamhet kan antas att han eller hon kan komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller begå andra brott mot Sveriges säkerhet kan det också finnas skäl för att vägra utlänningen uppehållstillstånd trots anknytning enligt 3 a §. Även risk för att utlänningen kan komma att begå andra allvarliga brott som hotar säkerheten i samhället kan läggas till grund för att vägra uppehållstillstånd i dessa fall. Hänsyn ska alltså tas till om utlänningen kan komma att utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet om han eller hon tillåts att vistas i landet.

Det kan också finnas skäl hänförliga till den person i Sverige som utlänningen åberopar anknytning till som gör att utlänningen inte bör ges uppehållstillstånd här. Ett exempel på det är om utlänningen genom anknytningen till den personen kan komma att ingå i en våldsbejakande extremistmiljö eller något annat sammanhang som hotar säkerheten i landet. Ett annat exempel kan vara om en i Sverige bosatt person utgör en säkerhetsrisk och han eller hon försöker få hit personer som kan stärka hans eller hennes roll i förhållande till en utländsk terroristorganisation.

Har Migrationsverket vägrat en utlänning uppehållstillstånd enligt denna paragraf kan det beslutet, på samma sätt som andra beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, överklagas enligt 14 kap. 3 §. Säkerhetspolisen får enligt 14 kap. 11 § överklaga ett beslut att meddela uppehållstillstånd i strid med vad myndigheten har förordat.

5 a kap.

3 §

Paragrafen, som anger hinder mot att bevilja en utlänning ställning som varaktigt bosatt i Sverige, behandlas i avsnitt 5.2.7.

Första stycket är oförändrat.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige avslås om utlänningen utvisas enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Detsamma gäller om en utlänning har utvisats enligt motsvarande äldre bestämmelser.

7 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd och behandlas i avsnitt 15.4.2.

I *första stycket* utvidgas förutsättningarna för att återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som har rest in i Sverige och ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet. *Punkterna 1 och 2* är oförändrade.

Vid sidan av om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet får uppehållstillstånd enligt *punkten 3* också återkallas om utlänningen kan antas komma att göra sig skyldig till s.k. statsstyrt företagsspioneri. Företagsspioneri innebär enligt 26 § lagen (2018:558) om företags-hemligheter att någon bereder sig tillgång till en företagshemlighet. Med företagshemlighet avses i den lagen information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse eller i en forskningsinstitutions verksamhet, som varken som helhet eller i den form dess beståndsdelar ordnats och satts samman är allmänt känd hos eller lättillgänglig för den som normalt har tillgång till information av det aktuella slaget. För att en viss information ska anses utgöra en företagshemlighet ska innehavaren ha vidtagit rimliga åtgärder för att hemlighålla den och röjandet ska vara ägnat att medföra skada i konkurrenshänseende för innehavaren. Med statsstyrt företagsspioneri avses i första hand företagsspioneri som bedrivs på uppdrag av en främmande makt. Rekvisitet på uppdrag av innefattar t.ex. den situationen att en utlänning som är anställd i en svensk näringsverksam-

het efter kontakt med företrädare för sitt hemland lämnar ut företagshemligheter till det landet. Genom rekvisitet ”understöds av” omfattas även de fall där det visserligen inte finns ett konkret uppdrag att begå det aktuella företagsspioneribrottet, men där den främmande makten på olika sätt, exempelvis genom finansiering, stöder en verksamhet som ytterst syftar till att hemliga uppgifter ska komma den främmande makten till handa. Genom rekvisitet ”någon som har agerat för en främmande makts räkning” omfattas de fall där ett uppdrag har lämnats eller en verksamhet i Sverige understötts av ett subjekt som är en annan juridisk person än själva staten.

Återkallelse av uppehållstillstånd kräver inte att utlänningen har gjort sig skyldig till ett statsstyrt företagsspioneri som är straffbart enligt lagen om företagshemligheter. Det räcker med att det finns en risk för att utlänningen kan komma att bedriva sådan verksamhet. Bedömningen får, i likhet med vad som gäller i övriga fall enligt denna punkt, göras utifrån vad som är känt om utlänningens tidigare aktiviteter och övriga förhållanden. Det statsstyrda företagsspioneriet som utlänningen kan antas komma att bedriva får dock inte vara alltför ringa eller av obetydlig omfattning. Undantag görs därför för fall där det kan antas att brottet skulle leda till endast böter. För att Migrationsverket ska kunna bedöma det bör Säkerhetspolisen, när den ansöker om att en utlännings uppehållstillstånd ska återkallas på grund av statsstyrt företagsspioneri, i sin ansökan belysa varför det påstådda handlandet inte ligger på bötesnivå. På samma sätt som när det gäller sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet finns det en geografisk begränsning som innebär att den olovliga verksamheten ska bedrivas i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Enligt en ny punkt, *punkten 4*, får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Med terrorism avses här i första hand det samma som i terroristbrottslagen (2021:000). Det innebär t.ex. att ett uppehållstillstånd kan återkallas om det kan antas att utlänningen t.ex. har samröre med en terroristorganisation, finansierar terrorism eller utbildar sig inom terrorism. Det krävs emellertid inte att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Även misstankar om att utlänningen kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra kan falla in under

återkallelsegrunden. Det kan exempelvis vara fallet beträffande den som bidrar till att andra rekryteras till terrorism utan att själv ta aktiv del i rekryteringen. Ett annat exempel kan vara den som sympatiserar med en känd terroristorganisation och sprider dess ideologi men inte själv har viljan eller förmågan att genomföra ett terroristattentat. Handlingar som inte var straffbelagda som ett terroristbrott eller annat brott med anknytning till terrorism när de vidtogs, men som har blivit det senare, kan också läggas till grund för antagandet att utlänningen kan komma att ägna sig åt liknande verksamhet. Det innebär att för den som reste utomlands för att delta i terroristorganisationens verksamhet innan det var straffbart och som senare har återvänt till Sverige kan återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras. Bedömningen av om utlänningen kan antas komma att bedriva verksamhet med koppling till terrorism ska göras utifrån vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och vad som i övrigt är känt om hans eller hennes förehavanden. Utlänningen kan exempelvis ha deltagit i en terroristorganisationens verksamhet eller stridit för en sådan organisation utomlands. Den aktuella återkallelsegrunden är, till skillnad från vad som är fallet vid återkallelse enligt punkten 3, inte geografiskt begränsad till Sverige eller något annat nordiskt land. Även verksamhet i andra länder med koppling till terrorism kan därför vägas in.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska återkallas enligt förevarande paragraf gäller dessutom det som föreskrivs i 4 §. Enligt den paragrafen ska hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Utlänningens levnadsomständigheter, om han eller hon har barn i Sverige, övriga familjeförhållanden och hur länge vistelsen i Sverige har varat ska beaktas särskilt. I stycket har också gjorts redaktionella ändringar.

Andra stycket är oförändrat.

Det nuvarande tredje stycket flyttas till en ny paragraf, 3 a.

3 a §

Paragrafen, som är ny, anger tidsfrister för när uppehållstillstånd i vissa fall senast får återkallas. Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § tredje stycket och behandlas i avsnitt 15.4.3.

Första meningen tydliggör att uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 1 inte får återkallas om utlänningen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än tre år. Tidsfristen är oförändrad.

Av andra meningen framgår att uppehållstillstånd normalt inte får återkallas enligt 3 § första stycket 3 eller 4 om utlänningen har vistats i Sverige i mer än fem år med uppehållstillstånd. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd utvidgas i två avseenden. Tidigare gällde en treårsfrist för återkallelse på grund av risken för sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Den fristen förlängs nu till fem år. Vidare får även statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism läggas till grund för återkallelse av uppehållstillstånd.

Om det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd återkallas enligt 3 § första stycket punkterna 3 eller 4 även efter att femårsfristen har löpt ut. Med synnerliga skäl avses här sådana speciella omständigheter som inte har kunnat förutses, t.ex. att utredningen drar ut på tiden på grund av att andra länder behöver kopplas in eller att ärendet är osedvanligt omfattande och komplext och därför tar ovanligt lång tid att utreda. Ett annat exempel är om det först efter lång tid upptäcks att utlänningen utgör ett så allvarligt hot mot samhället att starka skäl, som exempelvis koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd.

I tredje meningen tydliggörs att både treårsfristen och femårsfristen räknas från när frågan om återkallelse prövades av den myndighet som först beslutade i saken. I tidigare förarbeten framhålls att det inte krävs att utlänningen inom fristen har blivit underrättad om ärendet om återkallelse. Det räcker att ärendet innan dess har registrerats hos Migrationsverket. Det gäller oavsett om ärendet har tagits upp ex officio eller anhängiggjorts genom en ingiven handling (prop. 1988/89:86 s. 65). Utlänningen ska emellertid snarast möjligt underrättas om ärendet.

Av 14 kap. 3 § följer att ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol. Har ett sådant beslut fattats i ett säkerhetsärende får Säkerhetspolisen enligt 14 kap. 11 § överklaga beslutet.

8 kap.**1 §**

I paragrafen anges vad som regleras i kapitlet och var det i övrigt finns bestämmelser om utvisning. Den behandlas i avsnitt 5.2.1 och 6.3.3.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket* ändras begreppet rikets säkerhet till det modernare Sveriges säkerhet. Vidare ändras en hänvisning. Stycket ändras också redaktionellt för att motsvara regleringen i lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

10 kap.**20 §**

I paragrafen ges Migrationsverket rätt att besluta att en utlänning som hålls i förvar under vissa förutsättningar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.13.

Första och andra styckena moderniseras endast språkligt.

I *tredje stycket* förtydligas att förbudet mot att placera ett barn i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest även gäller när ett barn hålls i förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar och avskiljs med stöd av 11 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716). Stycket moderniseras också språkligt.

11 kap.**7 §**

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.4.13, innehåller bestämmelser om avskiljande av utlänningar som har tagits i förvar.

Första och tredje styckena är oförändrade.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att hålla ett barn avskilt från andra utlänningar som har tagits i förvar, om barnet hålls i förvar enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. För att ett barn ska få avskiljas på detta sätt krävs det att åt-

gården är nödvändig för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i lokalen. De förutsättningar som anges är de enda som får leda till ett beslut om att avskilja ett barn. Det innebär att barn som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) inte får hållas avskilda. Ett barn som hålls i förvar får inte heller avskiljas av något annat skäl än hänsynen till ordningen och säkerheten i lokalen. Att han eller hon t.ex. har ett självdestruktivt beteende får alltså inte leda till avskiljning. Av ordalydelsen framgår att ett beslut om avskiljande förutsätter att utlänningen hålls i förvar, det vill säga vistas i en förvarslokal när beslutet tas. Det är alltså inte tillräckligt att det har fattats ett beslut om att ta utlänningen i förvar utan beslutet måste dessutom ha verkställts.

I *fjärde stycket* görs ett tillägg som klargör att det endast är beslut om att avskilja vuxna utlänningar som ska omprövas minst var tredje dag, om det inte finns anledning att göra det tidigare. För barn som hålls i förvar med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och hålls avskilda är det tillräckligt att avskiljandebeslutet omprövas så snart det finns anledning till det. Barn hålls normalt i förvar endast under en mycket kort tid. Stycket moderniseras också språkligt.

Femte stycket har endast moderniserats språkligt.

12 kap.

14 §

Paragrafen, som tillsammans med 14 a § reglerar vilken myndighet som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning, behandlas i avsnitt 15.6.

Första stycket ändras endast på det sättet att hänvisningen till fjärde stycket ersätts med en hänvisning till 14 a §.

Genom ett tillägg i *andra stycket* förtydligas att Säkerhetspolisen inte är behörig att verkställa allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap., trots att ärendet är ett säkerhetsärende. Möjligheten för Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet att bestämma att en annan myndighet än Säkerhetspolisen ska ombesörja verkställigheten av ett beslutet om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende begränsas. Det krävs i fortsättningen att Säkerhetspolisen har begärt att en annan myndighet ska verkställa

utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen bör då ange vilken annan myndighet som ska få ansvaret för verkställigheten. Det normala torde vara att uppgiften lämnas till Polismyndigheten. Vilka ärenden som är säkerhetsärenden anges i 1 kap. 7 §.

I *tredje stycket punkten 2* görs ett motsvarande förtydligande som innebär att Polismyndigheten i princip alltid ska verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Det gäller alltså även i de fall där ärendet utgör ett säkerhetsärende. Polismyndigheten ska omedelbart underrätta Säkerhetspolisen om Polismyndigheten får ett utvisningsbeslut för verkställighet och det rör sig om ett säkerhetsärende. Det kommer att regleras i förordning. På så sätt hålls Säkerhetspolisen informerad om den pågående verkställighetsprocessen och kan bidra med relevant information gällande säkerhetsaspekter. Säkerhetspolisen kan med stöd av 14 a § tredje stycket begära att få överta verkställigheten av ett beslut om utvisning på grund av brott om ärendet samtidigt är ett säkerhetsärende. *Punkterna 1 och 3* är oförändrade.

De nuvarande fjärde och femte styckena flyttas till en ny paragraf, 14 a §.

14 a §

Paragrafen, som är ny, anger i vilka fall en verkställande myndighet får lämna ett verkställighetsärende till en annan myndighet. Den reglerar uttömmande i vilka fall det är tillåtet. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.6.

Första stycket förs oförändrat över från nuvarande 14 § fjärde stycket.

Bestämmelsen i *andra stycket* första meningen förs oförändrad i sak över från nuvarande 14 § femte stycket. I andra meningen förtydligas att Polismyndighetens möjlighet att till Migrationsverket överlämna ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket inte gäller om beslutet har meddelats i ett säkerhetsärende. Sådana beslut får endast överlämnas till Säkerhetspolisen för ny verkställighet. Det gäller dessutom bara om Säkerhetspolisen begär att få överta verkställigheten från Polismyndigheten enligt tredje stycket.

I tredje stycket, som är nytt, införs en möjlighet för Polismyndigheten att i vissa fall överlämna ett verkställighetsärende till Säkerhetspolisen. De fall som avses är i första hand verkställighet av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, om ärendet är ett säkerhetsärende. Polismyndigheten ansvarar enligt 14 § tredje stycket 2 normalt för att verkställa alla sådana beslut men här ges alltså en möjlighet för Polismyndigheten att lämna över ärendet till Säkerhetspolisen för verkställighet. Det förutsätter dock att Säkerhetspolisen begär att få överta verkställigheten. På motsvarande sätt får Polismyndigheten överlämna ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats i ett säkerhetsärende och som ska verkställas på nytt till Säkerhetspolisen, om den myndigheten begär det. Som utgångspunkt bör Polismyndigheten alltid överlämna ärenden som Säkerhetspolisen begär att få överta.

När ett verkställighetsärende har överlämnats eller återlämnats med stöd av paragrafen övertar den myndighet som mottar ärendet ansvaret för att fatta alla nödvändiga beslut under verkställighetsprocessen. Det kan exempelvis bli aktuellt att besluta om förvar eller uppsikt.

13 kap.

9 §

I paragrafen regleras en parts rätt att få del av uppgifter i vissa typer av ärenden. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.2. Ändringen innebär att ärenden om återkallelse av främlingspass läggs till i uppräknningen av de ärenden i vilka bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation tillämpas endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Enligt den paragrafen ska en myndighet innan den fattar beslut i ett ärende som regel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Av förevarande paragraf följer att Migrationsverket kan avgöra ett ärende om t.ex. återkallelse av främlingspass utan att utlänningen har fått del av uppgifterna i ärendet, om utlänningen befinner sig utomlands. Undantaget från kravet på kommunikering gäller alltså inte om utlänningen befinner sig i Sverige.

14 kap.*6 a §*

I paragrafen regleras överklagande av Migrationsverkets beslut om främlingspass. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.3.

Migrationsverkets beslut i fråga om utfärdande och återkallelse av främlingspass överklagas till en migrationsdomstol. En utlänning får överklaga dels Migrationsverkets beslut om att avslå hans eller hennes ansökan om främlingspass, dels verkets beslut att återkalla hans eller hennes främlingspass. Överklagande kan numera antingen göras separat eller som tidigare i samband med överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Av 11 § framgår att Säkerhetspolisen får överklaga ett beslut om främlingspass som Migrationsverket har fattat i ett säkerhetsärende.

11 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 15.2 och 15.3.3, reglerar överklagande av Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden.

Paragrafen ändras till följd av att ärenden om främlingspass i fortsättningen kan utgöra säkerhetsärenden. Säkerhetspolisen får genom ändringen överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende. Det kan bli aktuellt om beslutet innebär att ett främlingspass har beviljats en utlänning trots att Säkerhetspolisens avstyrkt det. Överklagande kan också aktualiseras om Migrationsverket i ett ärende där Säkerhetspolisen har förordat att en utlännings främlingspass ska återkallas av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, beslutat att inte återkalla passet. Paragrafen ändras också så att Säkerhetspolisen får rätt att överklaga beslut om uppsikt i ett säkerhetsärende. Det aktualiseras främst om Migrationsverket ogillar ett yrkande från Säkerhetspolisens om att en utlänning ska ställas eller fortsatt stå under uppsikt. Det kan även bli aktuellt för Säkerhetspolisen att överklaga ett beslut om uppsikt om det har fått ett mindre ingripande innehåll än vad myndigheten har begärt.

16 kap.

8 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2.1, reglerar vad en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska göra om den under handläggningen upptäcker att det är fråga om ett säkerhetsärende.

I *första* och *andra styckena* ändras hänvisningar. I övrigt är paragrafen oförändrad.

19.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

2 a §

Paragrafen ger en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har utvisats enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utläningar rätt att ansöka om rättsprövning. Den behandlas i avsnitt 13.2.1.

I paragrafen ändras enbart tidigare hänvisningar. I övrigt är paragrafen oförändrad.

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

1 §

I paragrafen regleras Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.2.

Det *första stycket*, som reglerar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över bl.a. användningen av hemliga tvångsmedel delas upp i tre punkter.

Punkten 1, som är oförändrad i sak, innebär att nämnden ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter.

Enligt *punkten 2*, som är ny, ska tillsynen även omfatta Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utläningar. Det innebär att nämndens tillsyn även omfattar

användning av hemliga tvångsmedel enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Med hemliga tvångsmedel avses hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll. Nämndens tillsyn omfattar även hemlig dataavläsning som regleras i en särskild, tidsbegränsad lag. Om Säkerhetspolisen senare skulle få möjlighet att använda nya hemliga tvångsmedel för kontrollen av sådana utlänningar som avses i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar omfattar tillsynen även sådana tvångsmedel.

Av *punkten 3*, som är oförändrad i sak, framgår att även den verksamhet som sammanhänger med användningen av hemliga tvångsmedel enligt punkterna 1 och 2 och kvalificerade skyddsidentiteter omfattas av nämndens tillsyn. Tillsynen omfattar därmed bl.a. användning av överskottsinformation och granskning och förstöring av material från hemliga tvångsmedel.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

I fjärde stycket görs enbart en språklig justering.

19.8 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

44 kap.

4 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 11.3.9, regleras inskränkningar i yttrandefriheten för den som har viss tystnadsplikt. *Punkten 1* kompletteras med en hänvisning till den nya punkten 4 i 2 kap. 14 § första stycket postlagen (2010:1045). *Punkterna 2 och 3* är oförändrade.

19.9 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

2 kap.

14 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 11.3.9, reglerar viss tystnadsplikt.

Första stycket ändras så att tystnadsplikten inte bara gäller vid postverksamhet utan även vid posttjänst. Genom det omfattas, enligt definitionen i 1 kap. 2 §, inte bara brev upp till 2 kilogram utan även andra försändelser när det gäller punkterna 3 och 4. *Punkten 1* är oförändrad. *Punkterna 2 och 3* ändras endast redaktionellt. *Punkten 4* är ny. I den föreskrivs att tystnadsplikten även omfattar uppgifter om postkontroll enligt 5 kap. 16 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

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

5 kap.

12 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2.1, reglerar vilka personuppgifter som får behandlas i fingeravtrycks- och signalementsregister.

I *första stycket punkten 2* ersätts en hänvisning till en bestämmelse i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. I övrigt är paragrafen oförändrad.

16 §

I paragrafen regleras hur länge uppgifter får behandlas i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1 och 10.5.16.

Det *första stycket* är oförändrat.

I *andra stycket* ändras en hänvisning. Vidare förtydligas att begränsningen i fråga om hur länge fingeravtryck får behandlas även gäller för fingeravtryck som har tagits enligt äldre bestämmelser om utlänningskontroll. Tiden för hur länge uppgifter om sådana fingeravtryck som har tagits med stöd av någon av lagarna ändras så att uppgifterna längst får behandlas i tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes eller upphörde. Det innebär att om utvisningsbeslutet inte kan verkställas får fingeravtrycken fortsätta att behandlas.

Det *tredje stycket* är oförändrat.

19.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

2 kap.

17 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2.1, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. I paragrafen ändras enbart en hänvisning. I övrigt är paragrafen oförändrad.

3 kap.

5 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2.1, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. I paragrafen ändras enbart en hänvisning. I övrigt är paragrafen oförändrad.

19.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

9 §

I paragrafen anges kraven för att få använda hemlig dataavläsning vid särskild kontroll av vissa utlänningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.13.

I *första stycket* ändras några hänvisningar. Det tydliggörs också att regleringen även omfattar utvisningsbeslut som har meddelats enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Det *andra stycket* är oförändrat och i *tredje stycket* ändras endast några hänvisningar.

Fjärde stycket delas upp i tre punkter. I *punkten 1* ändras en hänvisning. I den punkten, liksom i *punkterna 2* och *3*, utvidgas tillämpningsområdet så att det motsvarar det som gäller för andra hemliga tvångsmedel som får användas enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar mot utlänningar som har utvisats enligt den lagen.

I *femte stycket* tas begränsningen att hemlig dataavläsning inte får avse kameraövervakningsuppgifter bort, som en konsekvens av att hemlig kameraövervakning ska kunna beslutas enligt 5 kap. 15 § lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

14 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.5.13, anges vem som prövar frågor om hemlig dataavläsning och vem som får ta initiativ till användning av tvångsmedlet.

Paragrafen ändras så att endast Säkerhetspolisen får ansöka om hemlig dataavläsning för att kunna verkställa tvångsmedel enligt lagen (2021:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det motsvarar vad som gäller för andra hemliga tvångsmedel i den lagen.

30 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.5.13, reglerar vad som gäller i fråga om överskottsinformation och granskning av material från hemlig dataavläsning vid särskild kontroll av vissa utlänningar.

I paragrafen ändras hänvisningar och görs en redaktionell ändring. Vidare läggs hemlig kameraövervakning till, så att regleringen täcker även det tvångsmedlet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten advokaten Henrik Olsson Lilja

Om utredningens förslag införs kommer en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning att införas. Genom den föreslagna regleringen kan en polisman som påträffar utrustning hos en utlänning vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, tillfälligt få omhänderta utrustningen och undersöka den. Om det krävs för att klarlägga vissa omständigheter, får innehållet i kommunikationsutrustningen även kopieras. Egendomen ska lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, men senast inom 24 timmar. Någon möjlighet till att överpröva beslutet kommer inte att införas.

Utredningens övergripande förslag om sänkta beviskrav får som konsekvens att möjligheten att använda tvångsmedel utökas. Säkerhetspolisen kommer sålunda att i större utsträckning kunna använda sig av en relativt omfattande katalog av tvångsmedelsåtgärder. Förslaget att genomsöka utlänningars elektroniska utrustning innebär en ytterligare utvidgning av nu gällande bestämmelser. Även om det kan finnas ett sådant behov anser jag att åtgärden blir alltför långtgående. Trots att utlänningars rättigheter enligt 2 kap. 25 § regeringsformen kan begränsas i högre utsträckning än för svenska medborgare, måste användning av ytterligare tvångsmedel balanseras mot principerna om ändamål, behov och proportionalitet i förhållande till ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Vidare innebär utredningens förslag att det saknas möjlighet att överklaga beslutet. Avsaknaden av denna möjlighet medför en risk för att åtgärden kan komma att tillämpas godtyckligt, utan möjlighet till legalitetsprövning och praxisbildande avgöranden. Jag avstyrker därför den delen av förslaget.

Kommittédirektiv 2018:89

Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska även analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen har föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) och som är viktiga för myndighetens arbete med ärenden om utläningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot. Utredaren ska därutöver bedöma hur kontrollen av personer som ansetts utgöra ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar i de olika regelverken.

Uppdraget ska, i den del som avser uppdraget att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och i övrigt senast den 31 mars 2020.

Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Gällande regelverk

I arbetet med att upptäcka potentiella säkerhetshot i migrationen till Sverige samverkar Migrationsverket och Säkerhetspolisen nära. En viktig del i denna samverkan är att Säkerhetspolisen är remissinstans till Migrationsverket i utlänningsärenden. Om Säkerhetspolisen, utifrån vad som är känt om en utlänning bakgrund m.m., befarar att utlänningen kan komma att utgöra ett säkerhetshot genomförs en utredning. Därefter lämnas ett yttrande till Migrationsverket som beslutar i ärendet. Exempel på säkerhetsskäl är kopplingar till olovlig underrättelseverksamhet eller terrorism. De ärenden som kräver utredning rör ofta terrorism. Dessa s.k. säkerhetsärenden handläggs i dag enligt både utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Därutöver handläggs säkerhetsärenden även enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § utlänningslagen som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet motsätter sig t.ex. att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas. Ärendena kan röra internationell terrorism, flyktingspionage, personer i exil från störtade diktaturer eller ärenden som har betydelse för Sveriges relationer med andra länder. Vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för Sveriges säkerhet. Det handlar i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för ett allvarligt hot t.ex. ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till internationell terrorism. Dessa kvalificerade säkerhetsärenden handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Enligt lagen ska en utlänning kunna utvisas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Behovet av en utredning

Säkerhetspolisen och Migrationsverket har inom ramen för sin samverkan identifierat ett behov av att ändra eller förtydliga vissa bestämmelser i utlänningslagstiftningen för att denna ska bli mer effektiv. Säkerhetspolisen har därefter i en skrivelse till regeringen (Ju2017/02733/L7) lämnat förslag på lämpliga ändringar. Vad gäller lagen om särskild utlänningskontroll har Säkerhetspolisen anfört att myndigheten uppfattar lagen som otydlig och svårtolkad och att detta leder till tillämpningssvårigheter i det dagliga arbetet. Behovet av förtydliganden och förändringar är enligt Säkerhetspolisen så stort att myndigheten därför begär om att hela lagen ses över. Säkerhetspolisen har särskilt lyft fram bestämmelserna om förvar och uppsikt som problematiska samt pekat på att det finns behov av en möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningssplikt. När det gäller vad som behöver förtydligas och förändras i utlänningslagen och utlänningsförordningen har myndigheten lyft fram bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, passkrav, främlingspass, verkställande myndighet, uppehållstillstånd på grund av anknytning och undantag från kravet på arbetstillstånd.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att se över lagen om särskild utlänningskontroll och även utreda hur kontrollen av personer som bedöms utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas, till exempel genom elektronisk övervakning som ett komplement till dagens verktyg. Riksdagen beslutade också den 15 februari 2018 ett tillkännagivande till regeringen om att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än vad som sker i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161).

En mer överblickbar och tydlig lagstiftning ökar rättssäkerheten och ger bättre förutsättningar för Säkerhetspolisen att lösa sitt uppdrag att förhindra hot mot Sveriges säkerhet. Det står klart att det finns ett behov av en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll och ett behov av att utreda hur kontrollen av personer som har bedömts utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas, till exempel genom elektronisk övervakning som ett komplement till dagens verktyg. Det finns också ett behov av att se över de bestäm-

melser i utlänningslagen och utlänningsförordningen där Säkerhetspolisen pekat på ett behov av förändringar och förtydliganden.

Uppdraget att se över lagen om särskild utlänningskontroll

Varje år handläggs ett relativt begränsat antal ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Ärendena har dock stor betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen uttrycker i sin begäran att lagen är otydlig och svårtolkad vilket gör den svår att tillämpa, en bedömning som regeringen delar. Med hänsyn till frågornas vikt för Sveriges säkerhet och att det rör sig om åtgärder som är ingripande för den enskilde är det mycket angeläget att lagstiftningen är tydlig och ändamålsenlig.

Utredaren ska mot denna bakgrund göra en systematisk översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Utgångspunkten för översynen är att innehållet i lagen, utöver de frågor som särskilt pekas på nedan, ska bestå men att lagen får en tydlig struktur som blir lätt att tillämpa. T.ex. bör det övervägas om hänvisningar till utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar ska undvikas och dessa bestämmelser i stället ska samlas i lagen om särskild utlänningskontroll. Utredaren är dock fri att föreslå även ändringar i sak som han eller hon anser lämpliga vid en avvägning mellan behovet av ett effektivt och ändamålsenligt regelverk och skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är en grundläggande utgångspunkt att internationell rätt, inklusive de mänskliga rättigheterna, internationell flyktingrätt och humanitär rätt, ska respekteras.

Ambitionen ska vara att åstadkomma en långsiktigt hållbar lagstiftning som medger framtida förändringar utan att överskådligheten minskar. Utredaren ska därutöver särskilt utreda de frågor som redogörs för nedan.

Bör lagen om särskild utlänningskontroll kunna tillämpas i fler fall än i dag?

En utlänning får utvisas ur landet enligt lagen om särskild utlänningskontroll om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Sedan lagen om särskild utlänningskontroll infördes har den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet utvidgats allteftersom, bl.a. genom införandet av lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Som riksdagen konstaterar i sitt tillkännagivande finns det anledning att överväga om lagen om särskild utlänningskontroll bör utsträckas till att gälla även i de fall en utlänning kan befaras komma att begå eller medverka till brott enligt dessa lagar.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll bör utvidgas till att omfatta brott enligt finansieringslagen eller rekryteringslagen samt, i sådant fall, föreslå en sådan utvidgning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tidsgränserna för verkställighetsförvar är för snäva

Frågor om förvar och uppsikt av utlänningar regleras i 10 kap. utlänningslagen. Enligt 5 § lagen om särskild utlänningskontroll gäller 10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ utlänningslagen i tillämpliga delar vid handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen framgår att en utlänning kan tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar. Ett sådant beslut om förvar får enligt tredje stycket samma lagrum meddelas endast om det annars finns en

risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Av 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen följer bl.a. att en utlänning inte får hållas i verkställighetsförvar med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

Även när en utlänning ska utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan det finnas anledning att hålla utlänningen i förvar under en längre tid. Nuvarande reglering tar t.ex. inte höjd för en situation där Europadomstolen eller ett annat internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning ska avbrytas. I en sådan situation ska inhibition meddelas om inte synnerliga skäl talar mot detta. Redan efter tre månader kan det saknas förutsättningar för fortsatt förvar om förutsättningarna i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen inte är uppfyllda.

Regeringen har beslutat propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar (prop. 2017/18:284). I propositionen föreslås att kravet på synnerliga skäl ska tas bort och att prövningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar i stället ska göras med beaktande av proportionalitetsprincipen. I propositionen anförs att samma tidsfrister som gäller för hur länge en utlänning får hållas i förvar enligt utlänningslagen bör gälla för förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll i avvaktan på den nu aktuella utredningen.

Det finns, som Säkerhetspolisen påpekat, anledning att se över även dessa bestämmelser eftersom det är angeläget att sådana personer kan hållas i förvar inför verkställigheten. De bestämmelser i utlänningslagen som det hänvisas till i lagen om särskild utlänningskontroll har utformats i enlighet med gällande EU-direktiv på området. Vid de senaste ändringarna av bestämmelserna valde man för svensk del att sätta en snävare tidsgräns än vad EU-regelverket medger (prop. 2011/12:60 s. 75). Man valde också att låta motsvarande

tidsgränser gälla för personer som tas i förvar med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll, utan att närmare analysera frågan. Mot bakgrund av vad som anförts om behovet av att hålla utlännningar som fått ett utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll i förvar inför verkställigheten, bör det analyseras om det är proportionerligt och förenligt med gällande EU-direktiv att förlänga tidsgränsen för verkställighetsförvar i sådana ärenden. Ett alternativ som bör övervägas är möjligheten att undanta ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll från de aktuella tidsgränserna på samma sätt som i dag gäller för utlännningar som allmän domstol utvisat på grund av brott.

Det bör dessutom övervägas om den omständigheten att en utlänning utgör ett säkerhetsshot eller att det finns risk för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra skäl för fortsatt verkställighetsförvar efter tre månader i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Utredaren ska därför

- föreslå den förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar som gällande EU-direktiv på området möjliggör, och som bedöms proportionerlig i avvägningen mellan behovet för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter,
- analysera och ta ställning till om den omständigheten att en utlänning utgör ett säkerhetsshot eller att det finns risk för att utlänningen avviker, håller sig undan eller bedriver brottslig verksamhet, ska kunna utgöra ett skäl för fortsatt verkställighetsförvar efter tre månader, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningsplikt bör införas

När Säkerhetspolisen arbetar med verkställighet av ett utvisningsbeslut kan det inträffa att myndigheten får information som gör att den bedömer att det föreligger praktiska verkställighetshinder. I vissa fall finns det då inte längre förutsättningar för förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen eftersom det inte längre kan anses vara fråga om att förbereda eller genomföra en verkställighet. Ett förvarsbeslut på den grunden måste därmed omedelbart upphävas.

Beslutande myndighet ska då, efter underrättelse från Säkerhetspolisen, besluta om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det finns också möjlighet att fatta beslut om anmälningsplikt, dvs. en skyldighet för utlänningen att regelbundet anmäla sig hos Polismyndigheten, och tvångsmedel i spaningssyfte. När regeringen är beslutande myndighet kan det uppstå en tidslucka från det att Säkerhetspolisen häver ett beslut om förvar till dess att regeringen hunnit fatta beslut. Det kan alltså hända att en utlänning som bedömts utgöra ett allvarligt säkerhetshot försätts på fri fot utan att det finns några möjligheter till övervakning enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Säkerhetspolisen har föreslagit att det införs en möjlighet för ansvarigt statsråd att interimistiskt fatta beslut om anmälningsplikt eller att Säkerhetspolisen ges rätt att fatta sådant beslut och att detta beslut sedan anmäls till regeringen som snarast prövar om åtgärden ska bestå. Det sistnämnda förslaget liknar vad som i dag gäller för förvar och uppsikt enligt 8 och 9 §§ lagen om särskild utlänningskontroll, vid inledningen av ett ärende enligt lagen. Regeringen delar bedömningen att det finns behov av en sådan möjlighet, vilket dock måste vägas mot det intrång förfarandet skulle innebära för enskildas fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- utifrån en avvägning mellan behovet av skydd för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter föreslå en möjlighet till interimistiskt beslut om anmälningsplikt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tvångsmedel vid beslut om utvisning på grund av hänsyn till rikets säkerhet

Om ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll grundas på 1 § 2, dvs. att det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott, får enligt 11 § den myndighet som beslutar om utvisning också bestämma att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel i 19–22 §§ ska tillämpas på utlänningen. Detsamma gäller enligt 11 a § om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen, eller utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och det finns sådana om-

ständigheter i fråga om utlännigen som avses i 1 § 2. Det är då Migrationsverket som får besluta om tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna.

Säkerhetspolisen anser att det bör utredas om tvångsmedel även bör kunna tillämpas i fall då en utlännig meddelats ett utvisningsbeslut av hänsyn till rikets säkerhet enligt 1 § 1. Det är rimligt att överväga detta.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tvångsmedel även bör kunna tillämpas i fall då en utlännig meddelats ett utvisningsbeslut på grund av hänsyn till rikets säkerhet enligt 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll,
- analysera och ta ställning till om tvångsmedel bör kunna tillämpas i fall då ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och det finns sådana omständigheter i fråga om utlännigen som avses i 1 § 1 lagen om särskild utlänningskontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Återkallelse av uppehållstillstånd vid säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism

Upphållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen återkallas för en utlännig som har rest in i Sverige om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlännigen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land.

När en ansökan om uppehållstillstånd remitteras från Migrationsverket till Säkerhetspolisen finns inledningsvis ofta begränsat med information om utlännigen. Det kan därför vara svårt för Säkerhetspolisen att i ett tidigt skede bedöma risken för att en person är eller kan komma att bli ett säkerhetshot. Alla ärenden remitteras inte heller till Säkerhetspolisen. I de fall säkerhetshot uppdragas först efter att ett uppehållstillstånd har beviljats är det väsentligt att

kunna återkalla ett uppehållstillstånd. Det kan handla om att det kommer fram information om utlänningens tidigare verksamhet eller att utlänningen nu bedriver säkerhetshotande verksamhet i landet. De gärningar som i dag ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd omfattar vissa men inte alla former av verksamhet som kan innebära fara för rikets säkerhet. Det kan därför finnas skäl att utvidga möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd till att även gälla säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Detta gäller oavsett i vilket land verksamheten bedrivs. Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen inte återkallas om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Enligt Säkerhetspolisen tar ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet lång tid att upptäcka och utreda eftersom sådan verksamhet ofta byggs upp och bedrivs långsiktigt. De tidsfrister som gäller i dag kan därför innebära att det inte längre finns möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när ärendet väl är utrett. Det bör mot den bakgrunden utredas om tidsfristen bör förlängas. Det kan också finnas skäl att införa en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när tidsfristen har passerats, om det finns synnerliga skäl för det. Detta bör dock vägas mot de konsekvenser det kan innebära för den enskilde att få sitt uppehållstillstånd återkallat efter lång tid.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om ett uppehållstillstånd bör kunna återkallas på grund av säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism, oavsett i vilket land verksamheten bedrivs,
- analysera och ta ställning till om tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 första stycket 3 utlänningslagen bör förlängas och om det i vissa fall bör vara möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd trots att tidsfristen har passerats, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undantag från passkravet i säkerhetsärenden

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt med vissa undantag ha ett pass (2 kap. 1 § utlänningslagen). Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling från sitt hemland kan Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § utlänningslagen utfärda ett främlingspass. Främlingspass är en resehandling som gäller som pass i de flesta länder. Det får förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde, antingen då det utfärdas eller senare.

Säkerhetspolisen har i sin skrivelse framhållit att det är viktigt att personer som bedömts utgöra eller kan komma att utgöra ett säkerhetshot inte ges möjlighet att resa omkring. Myndigheten har särskilt pekat på att ett utvisningsbeslut som grundar sig på säkerhetsskäl många gånger inte kan verkställas till följd av hinder enligt 12 kap. utlänningslagen. I sådana fall kan utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Om utlänningen saknar pass utfärdar Migrationsverket då ett främlingspass eftersom det krävs för att kunna bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se t.ex. MIG 2007:30).

Det är rimligt att personer som förekommer i säkerhetsärenden i vissa fall kan hindras från att resa utanför Sverige. Säkerhetspolisen har föreslagit att det ska införas en möjlighet att göra undantag från passkravet i säkerhetsärenden, för att begränsa möjligheten för dessa personer att resa omkring. Ett annat alternativ, för att uppnå samma syfte, kan vara att begränsa giltighetsområdet för sådana främlingspass som utfärdas i säkerhetsärenden till att enbart gälla för vistelse i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om personer som förekommer i säkerhetsärenden i vissa fall bör undantas från passkravet eller hindras från att inneha ett pass som innebär att de kan resa utan begränsning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör ärenden om främlingspass kunna utgöra säkerhetsärenden?

I utlänningslagen (1 kap. 7 §) anges vilka ärenden som definieras som säkerhetsärenden. Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar t.ex. att en utlänning inte ska beviljas resedokument. Däremot omfattas inte ärenden om främlingspass av definitionen. Ett främlingspass är en resehandling som ger en utlänning motsvarande rätt som ett resedokument för resa utanför Sverige. Det finns i dag ingen möjlighet att återkalla ett främlingspass eller kräva att det återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet. Som Säkerhetspolisen föreslår i sin framställan kan det finnas skäl att överväga om bestämmelsen om säkerhetsärenden även bör omfatta främlingspass, om sådana pass bör kunna återkallas eller återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet och om besluten ska kunna överklagas av Säkerhetspolisen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om
 - ärenden om främlingspass bör kunna vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen,
 - främlingspass bör kunna återkallas eller återlämnas av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet,
 - om sådana beslut bör kunna överklagas av Säkerhetspolisen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ansvar för verkställighet i säkerhetsärenden som avser brottsutvisade och i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll

Säkerhetspolisen är enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen verkställande myndighet i säkerhetsärenden och Polismyndigheten är verkställande myndighet i ärenden om utvisning på grund av brott. Utöver ansvaret för verkställigheten av själva avlägsnandebeslutet blir verkställande myndighet även handläggande och beslutande i fråga om uppsikt och förvar. Frågan om vilken myndighet som ska vara verk-

ställande myndighet när ett ärende om utvisning på grund av brott samtidigt utgör ett säkerhetsärende är inte reglerad och bör tydliggöras. Att Polismyndigheten har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för verkställighet talar för att Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet avseende brottsutvisade även i säkerhetsärenden.

Av 13 § lagen om särskild utlänningskontroll följer att Säkerhetspolisen ska svara för verkställigheten av beslut om utvisning enligt lagen. Den beslutande myndigheten får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Det finns skäl att se över och tydligare ange vilken eller vilka myndigheter som ska kunna svara för verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilken myndighet som ska vara verkställande myndighet i ärenden om utvisning på grund av brott som också är säkerhetsärenden,
- analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som ska kunna svara för verkställighet av utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Uppehållstillstånd ska ges till bl.a. make, sambo och barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, 5 kap. 3 § utlänningslagen. Enligt 5 kap. 17 a § får uppehållstillstånd för en sådan familjemedlem vägras i en rad olika situationer, bl.a. om den anhörige utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Någon uttrycklig möjlighet att vägra uppehållstillstånd med hänvisning till rikets säkerhet finns inte enligt bestämmelsen. För anknytningar som avses i 5 kap. 3 a § utlänningslagen, såsom blivande sambor och nära anhöriga med hushållsgemenskap, är bestämmelsen utformad på så sätt att uppehållstillstånd får beviljas under vissa förutsättningar. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om i vilka situationer ett uppehållstillstånd inte ska beviljas. Det är dock inte alltid rimligt att bevilja uppehållstillstånd. I den juridiska doktrinen har exempelvis hot mot rikets säkerhet anförts som skäl

för att inte bevilja uppehållstillstånd i dessa fall (se t.ex. lagkommentaren till 5 kap. 3 a § utlänningslagen, Sandesjö m.fl.).

Enligt Säkerhetspolisen har personer som omfattas av myndighetens kontraterroruppföljning vid flera tillfällen använt ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer i Sverige som en väg in i Schengenområdet. Det är alltså viktigt att det sker en noggrann utredning av anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd. Som Säkerhetspolisen påpekar kan det finnas skäl att uttryckligen ange i lagtexten att uppehållstillstånd på grund av anknytning kan vägras på grund av skäl som rör rikets säkerhet. En sådan ändring av lagtexten kan tjäna som en viktig signal om behovet av att noggrant utreda eventuella säkerhetshot även i denna ärendetyp. Eftersom det i dag inte finns någon uttrycklig bestämmelse om när uppehållstillstånd ska beviljas enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen bör det dock beaktas att en ändring av den bestämmelsen kan komma att påverka reglernas nuvarande systematik och medföra behov av följdändringar.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en uttrycklig lagregel bör införas med innebörden att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vägras om den anhöriga utgör ett hot mot rikets säkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undantag från kravet på arbetstillstånd i säkerhetsärenden

En utlänning som ska arbeta i Sverige ska ha ett arbetstillstånd. Om utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd behövs dock inte ett arbetstillstånd. Även andra undantag finns. Av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen framgår att den som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skyddsskäl såsom flyktning, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, med vissa undantag, inte behöver ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige under asylprocessen.

Det är problematiskt att en utlänning som bedömts utgöra ett säkerhetshot och som fått ett beslut om utvisning som inte kan verkställas stärker sin etablering i Sverige genom att arbeta. Detta kan försvåra en framtida verkställighet av utvisningsbeslutet och kan

även innebära ett ekonomiskt stöd till utlänningens säkerhetshotande verksamhet. Det bör därför övervägas om kravet på arbetstillstånd bör upprätthållas i ärenden som handläggs enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera om och, om det bedöms lämpligt, föreslå att undantaget från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen inte ska gälla i säkerhetsärenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga hur kontrollen av personer som bedömts utgöra ett säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas

Det är angeläget att Säkerhetspolisen har effektiva verktyg för att kunna vidta lämpliga åtgärder för att följa upp individer som har bedömts utgöra ett säkerhetshot men av olika anledningar stannar kvar i Sverige.

När verkställighet av ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte kan genomföras kan utlänningen ställas under anmälningsplikt. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § 2, dvs. det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott, finns också möjlighet att besluta om tvångsmedel i spaningssyfte. Detsamma gäller enligt 11 a § lagen om särskild utlänningskontroll om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 eller 8 a kap. utlänningslagen, eller motsvarande äldre bestämmelser, inte kan verkställas och utlänningen har bedömts utgöra en risk för rikets säkerhet eller det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott.

Regeringen anser att det finns skäl att överväga om och hur kontrollen av utlänningar som bedömts utgöra säkerhetshot kan moderniseras och underlättas. Detta är också i enlighet med överenskommelsen om åtgärder mot terrorism, enligt vilken det ska utredas hur kontrollen av personer som har bedömts utgöra säkerhetshot på ett rättssäkert sätt kan förstärkas. Ett exempel som nämns är elektronisk övervakning med fotboja som ett komplement till dagens verktyg. Elektronisk övervakning skulle t.ex. kunna användas ensamt eller kombinerat med anmälningsplikt för att ha viss kontroll över en utlänning som fått ett beslut om utvisning i ett säkerhetsärende,

men där det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Utökade möjligheter till övervakning och kontroll av personer som är föremål för utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll eller som utgör säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, skulle innebära ett ökat skydd för Sveriges säkerhet men också innebära ett större ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Erfarenheter av detta kan finnas att inhämta från andra länder. Eventuellt utökade möjligheter till övervakning och kontroll måste analyseras noga utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser och vara i enlighet med gällande bestämmelser för att få begränsa sådana fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet och nyttan av en förstärkt kontroll av personer som bedömts utgöra säkerhetsshot, t.ex. genom elektronisk övervakning,
- väga resultatet av den analysen mot det intrång i enskildas fri- och rättigheter samt andra eventuella konsekvenser en sådan förstärkt kontroll skulle innebära, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Om förslagen har ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om det löpande arbetet.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen, ska detta motiveras.

Uppdraget ska, i den del som avser uppdraget att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och i övrigt senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2018:114

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (Ju 2018:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2018

Förlängd tid för del av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 kommittédirektiv om effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (dir. 2018:89). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget, i den del som avser att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och uppdraget i övrigt redovisas senast den 31 mars 2020. Utredningstiden för delredovisningen förlängs och hela uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak
för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att
klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler
för värdepappersbolag. [12]

Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska
månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser
till EU:s förordning om utländska
direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlännings-
ärenden med säkerhetsaspekter. [16]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfalls-
området 2020. Steg för steg. Var står
vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av
EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]