



Kommittédirektiv

Stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Syftet är att utifrån det försämrade säkerhetsläget säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. I syfte att stärka skyddet mot utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska utredaren ta ställning till hur även sådana individer under vissa förutsättningar ska kunna utvisas.

Utredaren ska, när det gäller de utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet, bland annat

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

Utredaren ska vidare, när det gäller de utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk, bland annat

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

Utredaren ska analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

Uppdraget att stärka skyddet mot de utlänningar som kan utgöra kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet

Dagens reglering av kvalificerade säkerhetsärenden

De grundläggande bestämmelserna om utlänningars rätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningar finns i utlänningslagen (2005:716). Den lagen innehåller även en rad andra regler om utlänningars inresa och vistelse här i landet. I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas gentemot utlänningar. Utlänningslagen innehåller vidare särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, så kallade säkerhetsärenden, ska hanteras. Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång, till exempel att en utlänning ska avvisas eller utvisas (1 kap. 7 § utlänningslagen).

Beträffande sådana utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas begå terroristbrottslighet finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU, som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i förordningen (2022:701) om särskild kontroll av vissa utlänningar. En utlänning får utvisas ur Sverige med stöd av LSU om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU).

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

En ansökan om utvisning med stöd av LSU görs av Säkerhetspolisen. Ansökan ges in till Migrationsverket, som beslutar i frågan. Migrationsverkets beslut kan i sin tur överklagas till regeringen. Även om det har beslutats att en utlänning ska utvisas finns det ibland hinder som gör att beslutet inte kan verkställas. Ett beslut om utvisning enligt LSU får inte verkställas om det finns ett sådant verkställighetshinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen. I sådana fall ska den beslutande myndigheten förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition). Om det finns särskilda skäl får myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

LSU innehåller även regler om förvar, uppsikt och tvångsmedel. Förvar och uppsikt är åtgärder som under vissa förutsättningar får användas som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet. För att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga särskilt allvarliga brott finns det vidare en möjlighet att kontrollera utlänningen genom olika former av tvångsmedel när ett beslut om utvisning tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det rör sig främst om anmälningsskyldighet, som är ett viktigt medel för att begränsa utlänningens möjlighet att röra sig fritt i landet. Ett beslut om anmälningsskyldighet kan förenas med ett förbud att lämna ett vistelseområde. Det kan även bli aktuellt med husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, fotografering, att ta fingeravtryck eller att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Vidare kan vissa hemliga tvångsmedel – såsom hemlig kameraövervakning, hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation – användas efter tillstånd av rätten. I LSU finns även bestämmelser om överklagande, straff och åtal.

Det försämrade säkerhetsläget gör att regleringen behöver ses över

Det nuvarande regelverket för kvalificerade säkerhetsärenden trädde i kraft den 1 juli 2022. Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget för Sverige allvarigt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Händelseutvecklingen är allvarig och påverkar Sveriges inre och yttre säkerhet. Det säkerhetspolitiska läget påverkas ytterligare av hybridhot, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld. Hotbilden finns mot såväl enskilda individer som samhällsordningen och vår demokrati. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra kvalificerade säkerhetshot enligt LSU. En sådan översyn är även i linje med tillkännagivanden från riksdagen (se bet. 2019/20:JuU16 punkt 5, rskr. 2019/20:255, bet. 2020/21:JuU19 punkt 5, rskr. 2020/21:220, bet. 2021/22:JuU13 punkt 3, rskr. 2021/22:165 och bet. 2021/22:JuU30 punkt 8, rskr. 2021/22:323).

Utökade möjligheter till förvar

Frågor om förvar av utlänningar regleras i 3 kap. LSU. En förutsättning för att ta en utlänning i förvar är att det finns ett beslut om utvisning enligt lagen (verkställighetsförvar) eller att det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas (sannolikhetsförvar). Dessutom krävs att det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige, eller att utlänningens identitet är oklar. En utlänning som inte har fyllt 18 år får tas i förvar endast om det finns en betydande risk för att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet.

Enligt den nuvarande regleringen ska förvar som utgångspunkt pågå under så kort tid som möjligt. En utlänning som har fyllt 18 år får inte hållas i verkställighetsförvar i längre tid än ett år. Tiden får dock förlängas med ytterligare två år, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller att det tar tid att få fram nödvändiga handlingar. Även andra väsentliga skäl som hänför sig till verkställigheten ska få läggas till grund för en längre förvarstid. En utlänning

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

Det frihetsberövande som ett beslut om förvar innebär utgör en ingripande åtgärd för den enskilde. En ändamålsenligt utformad migrationsprocess förutsätter emellertid att myndigheterna kan utöva nödvändig kontroll över utläningar som vistas i Sverige och att det finns effektiva verktyg som kan användas i avvaktan på att ett beslut om utvisning kan genomföras. Möjligheten att hålla en utläning i förvar är alltså ett viktigt led i att upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess. Detta är särskilt angeläget när en utläning har bedömts utgöra ett så allvarligt säkerhetshot att han eller hon inte får vara kvar i Sverige av det skälet. För att säkerställa att verkställighet av utvisningsbeslut kan genomföras i så många fall som möjligt bör reglerna om förvarstider enligt LSU ses över. Utgångspunkten bör vara att utläningar som utgör säkerhetshot ska hållas i förvar till dess att avvisningen eller utvisningen verkställs.

Det finns också skäl att överväga om förutsättningarna för att ta en utläning i förvar bör utökas. Till exempel har riksdagen i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att återkomma med ett förslag som innebär att brott mot en anmälningsskyldighet ska utgöra en självständig grund för att ta en utläning i förvar med stöd av LSU (bet. 2021/22:JuU30 punkt 4, rskr. 2021/22:323). För att säkerställa att en utläning som har meddelats anmälningsskyldighet följer beslutet bör en sådan ändring av bestämmelserna om förvar övervägas. Det behöver analyseras hur en sådan ändring skulle förhålla sig till bestämmelsen om straffansvar för brott mot anmälningsskyldighet enligt 8 kap. 3 § LSU.

Utredaren ska därför

- föreslå den förlängning av tidsgränserna för förvar som bedöms proportionerlig i avvägningen mellan behovet av att stärka skyddet för Sveriges säkerhet och skyddet för enskildas fri- och rättigheter,
- överväga om brott mot anmälningsskyldigheten ska utgöra en självständig grund för förvar och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sådan ordning,
- även i övrigt ta ställning till om förutsättningarna för att ta en utläning i förvar bör utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Reglerna om uppsikt bör ses över

Som ett mindre ingripande alternativ till förvar finns regler om uppsikt. Ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningen är förbjuden att lämna ett visst område, skyldig att på vissa tider anmäla sig till Polismyndigheten eller skyldig att lämna ifrån sig pass eller andra identitetshandlingar (4 kap. LSU). Vid ett beslut om uppsikt saknas det möjlighet att använda elektronisk övervakning.

Regeringen har i kommittédirektiven Moderna och ändamålsenliga regler för förvar (dir. 2023:119) gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Det uppdraget tar sikte på utlänningar som har fått ett beslut om utvisning med stöd av utlänningslagens bestämmelser.

Möjligheten till elektronisk övervakning av utlänningar som utgör säkerhets-hot har utretts tidigare (SOU 2020:16). Utredningens slutsats då var att den begränsade nytta som elektronisk övervakning skulle kunna ge inte väger upp de övriga nackdelar och det betydande integritetsintrång som det skulle innebära för utlänningen att ständigt vara övervakad elektroniskt. Utredningens förslag tog dock inte sikte på elektronisk övervakning inom ramen för ett beslut om uppsikt. Det finns nu skäl att överväga frågan om elektronisk övervakning på nytt när det gäller utlänningar som har fått ett beslut om utvisning med stöd av LSU.

Utredaren ska därför

- överväga om elektronisk övervakning vid ett beslut om uppsikt utgör ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så bedöms vara fallet, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheterna att använda tvångsmedel bör utökas

För att förebygga särskilt allvarliga brott måste Säkerhetspolisen ha tillgång till ändamålsenliga och effektiva verktyg. Det finns därför skäl att analysera hur möjligheterna att använda tvångsmedel enligt LSU kan utökas.

Enligt 5 kap. 1 § LSU förutsätter användandet av tvångsmedel att det finns ett beslut om utvisning som tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även i fall där

det inte finns något hinder mot verkställighet kan det emellertid av olika skäl ta lång tid innan en beslutad utvisning faktiskt kan genomföras. I en sådan situation saknar Säkerhetspolisen i dag möjlighet att använda tvångsmedel. Det kan ifrågasättas om denna ordning är motiverad. Säkerhetspolisen har framhållit att behovet av att kontrollera en utlänning som utgör ett kvalificerat säkerhetshot är lika stort oavsett om ett meddelat utvisningsbeslut kan verkställas eller inte. Det finns även skäl att överväga om tvångsmedel bör få användas i ett tidigare skede än i dag, det vill säga om tvångsmedel under vissa förutsättningar ska kunna användas redan innan ett utvisningsbeslut har meddelats. De grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel enligt LSU bör mot denna bakgrund ses över.

Även frågan om vilka tvångsmedel som ska kunna användas när det gäller utlänningar som utgör säkerhetshot bör analyseras. Utredaren bör särskilt överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av utlänningar som utgör säkerhetshot. Till exempel är det i dag möjligt att förbjuda en sådan utlänning att lämna ett vistelseområde, men det kan även vara lämpligt att införa en möjlighet att förbjuda en person som omfattas av LSU att vistas på vissa platser. Det bör även utredas om en utlänning som utgör ett säkerhetshot och vars verksamhet är grundad i våldsbejakande extremism bör förbjudas att vistas i, eller ha kontakt med, organisationer eller företrädare inom samma miljö. Utredaren bör analysera jämförbara länders åtgärder för att utöva kontroll över utlänningar som utgör säkerhetshot och överväga om dessa är lämpliga att införa i svensk rätt.

En annan fråga som behöver analyseras är användning av hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år. Av Säkerhetspolisens årsbok 2022/2023 framgår att det finns en allvarlig problematik med radikaliserings av unga personer och att våldsbejakande extremister ofta själva är unga. Regeringen har i kommittédirektiven Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga (dir. 2023:102) konstaterat att rättsläget får anses som oklart när det gäller möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år. I kommittédirektiven uttalas att tillgång till information i ett tidigt skede kan vara avgörande för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra skjutningar och annan allvarlig brottslighet och att frågan därför bör ses över. Motsvarande frågeställning är aktuell även när det gäller hemliga tvångsmedel enligt LSU. Möjligheten att använda sådana tvångsmedel mot personer under 15 år bör därför analyseras.

Ytterligare en fråga som bör ses över är den tidsfrist som gäller vid tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Enligt nuvarande regler ska sådan egendom lämnas tillbaka så snart det inte längre finns skäl för åtgärden, dock senast 24 timmar efter omhändertagandet. Säkerhetspolisen har vid flera tillfällen framfört att tidsfristen om 24 timmar är för kort för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse. För att säkerställa att tvångsmedlet kan användas på ett verkningsfullt sätt bör en förlängning av tidsfristen föreslås.

Det finns skäl att överväga ändringar även vid sidan av de frågor som nu har nämnts. Utredaren ska därför analysera reglerna om tvångsmedel och lämna de förslag som är nödvändiga för att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig.

Utredaren ska därför

- analysera de grundläggande förutsättningarna för användning av tvångsmedel och lämna förslag på hur möjligheterna att använda tvångsmedel kan utökas,
- analysera och överväga om ytterligare tvångsmedel bör införas,
- analysera rättsläget när det gäller användning av hemliga tvångsmedel mot en utlänning som inte har fyllt 15 år och ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska få användas i dessa fall,
- analysera förutsättningarna för, och lämna förslag på hur, tidsfristen för tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan förlängas,
- även i övrigt analysera om reglerna om tvångsmedel är ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det finns i sammanhanget skäl att beakta de förslag om utökad användning av tvångsmedel som har lämnats i betänkandena Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50) och Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60).

Det bör övervägas om ärenden om främlingspass i vissa fall ska handläggas enligt LSU

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne. En utlänning som har beviljats

uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring ska som huvudregel få ett främlingspass om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Ärenden om främlingspass handläggs enligt utlänningslagen.

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

I propositionen Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (prop. 2023/24:36) föreslås att ärenden om främlingspass ska kunna utgöra säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och att främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl. I propositionen föreslås också att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol även om frågan om främlingspass inte har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare föreslås att även beslut om återkallelse av ett främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol.

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

Utredaren ska därför

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

Ett offentligt biträde bör under vissa förutsättningar få sätta någon annan i sitt ställe

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

Förbudet mot substitution innebär att ett offentligt biträde behöver entledigas och bytas ut även om ett förhinder att fullgöra uppdraget endast är tillfälligt, till exempel vid kortvarig sjukdom. Detta har visat sig vara ett större problem i den praktiska tillämpningen än vad som förutsågs vid förbudets införande. Det finns därför skäl att införa en möjlighet för offentliga biträden att under vissa tydligt avgränsade förutsättningar sätta någon annan i sitt ställe. Vid utformningen av en sådan regel behöver det beaktas att det i kvalificerade säkerhetsärenden förekommer uppgifter som är mycket känsliga.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett offentligt biträde under vissa förutsättningar ska få sätta någon annan i sitt ställe i mål och ärenden enligt LSU, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Lagens tillämpningsområde behöver ses över

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

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

Det finns mot denna bakgrund skäl att analysera rättsläget när det gäller möjligheterna att tillämpa regleringen på en utlänning vars agerande mer indirekt kan ge upphov till ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Med utgångspunkt i en sådan analys ska utredaren ta ställning till om det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för regelverket. Vid dessa överväganden måste gränsdragningen mot säkerhetsärenden enligt utlänningslagen beaktas. Ärenden där säkerhetsaspekterna inte är lika framträdande bör även fortsättningsvis handläggas enligt utlänningslagen.

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att möjliggöra utvisning av utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk

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

De senaste åren har det grova och hänsynslösa våldet tagit sig alltmer skrämmande former och drabbar även enskilda medborgare. Den eskalerande utvecklingen när det gäller skjutningar och sprängningar saknar motstycke och påverkar stora delar av befolkningen, vilket i förlängningen hotar det fria och öppna samhället. Det är en oacceptabel utveckling och det krävs åtgärder på flera plan för att vända detta. Det går inte att bortse från det faktum att det finns vissa likheter mellan terrorism och denna grova brottslighet när det gäller viljan att injaga rädsla hos människor och likgiltigheten inför att oskyldiga drabbas. Personer som på ett kvalificerat sätt bidrar till sådan kriminalitet utgör därmed särskilt allvarliga hot mot samhället. Det gäller naturligtvis om de dömts för brott, men individer som rör sig och agerar i denna miljö kan utgöra hot, trots att de inte dömts för brott. Om en utlänning deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk bör det därför vara möjligt att i vissa fall utvisa personen, även utan att han eller hon har dömts för brott. En sådan möjlighet saknas i dag.

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

kan kopplas till kriminella nätverk. En närmare analys krävs av hur tillämpningsområdet lämpligen bör utformas och avgränsas.

Ett sätt för att åstadkomma en möjlighet att utvisa utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk är att utvidga LSU så att den lagen omfattar även dessa individer. Ärenden enligt LSU hanteras i dag emellertid av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen arbetar med att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsbekämpande uppgifter omfattar bland annat brott mot Sveriges säkerhet eller terroristbrottslighet. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polismyndigheten övervakar den allmänna ordningen och säkerheten och ingriper när störningar har inträffat samt utreder och beivrar brott som hör under allmänt åtal. Det är angeläget att myndigheternas expertis och resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns skäl som talar för att de personer som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk snarare omfattas av Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag än av Säkerhetspolisens. Om tillämpningsområdet för LSU ska utvidgas, behöver det därmed analyseras hur ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen lämpligen bör se ut. Det behöver också analyseras om besluts- och överklagandeprocesserna i LSU är ändamålsenliga för dessa ärenden. Det behöver även beaktas att LSU har utformats utan att anpassas till den EU-rättsliga sekundärrätten (prop. 2021/22:131 s. 63–65).

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

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att en utlänning som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska kunna utvisas även utan att personen har dömts för brott,
- analysera och ta ställning till hur den krets av utlänningar som ska omfattas av förslagen bör avgränsas och definieras,
- föreslå hur sådana utlänningar ska kunna bli föremål för kontroll- och tvångsåtgärder motsvarande de som regleras i LSU, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) noga analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet och brottsbekämpningen. En redogörelse ska göras för konsekvenserna för enskildas fri- och rättigheter och, i den mån förslagen berör barn, för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska även analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningen Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158).

Utredaren ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra aktörer som kan vara berörda.

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid. Det kan till exempel handla om ytterligare åtgärder för att kontrollera eller minska handlingsutrymmet för de utlänningar som är föremål för åtgärder enligt LSU.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

(Justitiedepartementet)