

Till
Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L6@regeringskansliet.se

Ju2025/02614

Stockholm 2026-03-03

Remissyttrande

över betänkandet Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114)

Utgångspunkter och avgränsning

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen) yttrar sig med utgångspunkt i vårt uppdrag att främja mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer. Avdelningen ska särskilt verka för domstolsväsendets och advokatkårens oberoende, respekten för lagarna, stärkande av individens grundläggande rättigheter och friheter och den enskildes rätt till prövning av sådana fri- och rättigheter genom domstol.

Övergripande synpunkter och sammanfattning av Juristkommissionens yttrande

Juristkommissionen avstyrker utredningens förslag om utökade tvångsåtgärder, utökade möjligheter till förvar, förlängda förvarstider, utökade möjligheter till utvisning samt införandet av den särskilda ärendekategorin polisiära utlänningsärenden.

Åtgärderna är mycket omfattande och utredningen har, enligt vår uppfattning, inte visat att det finns ett oomtvistligt behov av att genomföra dem. Flera av förslagen kan också enligt vår uppfattning strida mot grundläggande rättssäkerhetskrav för den enskilde individen.

Juristkommissionens huvudsakliga invändningar är följande:

- Utredningen redovisar inte ett tillräckligt konkretiserat och uppdaterat underlag som visar att ingripande och permanenta lagändringar är nödvändiga.
- Flera förslag innebär ökad oförutsebarhet som försvårar den enskildes möjlighet att förstå, värdera och bemöta grunderna för ingripanden.
- Förslagen riskerar att försvaga den enskildes möjligheter till en effektiv prövning och ett effektivt rättsmedel, särskilt i ärenden där beslutsunderlag typiskt sett kan vara sekretessbelagt.
- Avskaffade eller förlängda förvarstidsgränser riskerar att leda till oproportionerliga frihetsberövanden; särskilt allvarligt är detta när barn berörs.
- Den föreslagna ärendekategorin polisiära utlänningsärenden innebär ett systemskifte med rollglidning och ingripanden som saknar tillräckliga materiella och processuella spärrar.
- Utredningen föreslår en utvidgning av kartläggande, inklusive hemliga tvångsmedel, i tidigare skeden och utan tidsbegränsning; detta riskerar att leda till oproportionerliga integritetsintrång utan möjlighet till meningsfull utvärdering och kontroll.

Utveckling av Juristkommissionens yttrande

Utredningens uppdrag (Dir 2024:49)

Utredningen konstaterar inledningsvis att den viktigaste anledningen till att utredningen tillsattes var att det säkerhetspolitiska läget för Sverige då var allvarligt försämrat. Så var mycket riktigt läget 2024 när direktiven presenterades. Men den 23 maj 2025 sänkte säkerhetspolisen (SÄPO) terrorhotnivån från ett högt hot till ett förhöjt hot. (<https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2025-05-23-sankning-av-terrorhotnivån-till-forhojt-hot.html>) Orsaken var att hotbilden mot Sverige successivt hade förändrats och att attentatshotet från våldsbejakande extremism dämpats. Utredningen skriver att man inte kan ta ställning till material som presenterats efter den 25 oktober 2025. (sid 145)

Säpos sänkning av terrorhotnivån innebär förvisso inte att hot saknas men förändringen understryker emellertid att behovet av långtgående och permanenta lagändringar måste redovisas med konkret och aktuellt underlag. Juristkommissionen kan inte se att utredningen presenterar en sådan behovs- och proportionalitetsprövning för de mest ingripande förslagen.

Vidare vill Juristkommissionen påpeka att utredningen själv konstaterar att tillämpningen av LSU (lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar) innebär en lägre grad av rättssäkerhet för den enskilde (sid 493). Det är enligt Juristkommissionen extra allvarligt då LSU ger möjlighet till beslut om långtgående tvångsåtgärder och frihetsberövande. Juristkommissionen anser att en rättsstat måste kunna garantera en hög grad av rättssäkerhet framför allt när det gäller beslut i sådana ärenden.

LSU var, när direktiven till denna utredning beslutades, bara drygt två år gammal. Regeringen har naturligtvis rätt att göra översyner även över relativt ny lagstiftning. Men Juristkommissionen är av den uppfattningen att en översyn bör baseras på en analys av hur effektiv, förutsägbar och tydlig den lagstiftning är som ska revideras. En sådan analys hade varit ändmåsenlig inför det fortsatta lagstiftningsarbetet. Dock saknas en sådan analys i direktiven.

LSU-ärenden präglas typiskt sett av ett betydande informationsunderskott för den enskilde, inte minst när bedömningar vilar på underrättelseinformation och sekretess. I kombination med låga beviskrav riskerar detta att urholka möjligheten till en reell kontradiktorisk prövning och ett effektivt rättsmedel; särskilt när ingripandena gäller frihetsberövande och långtgående tvångsåtgärder.

I det följande utvecklar Juristkommissionen vår inställning till några av utredningens konkreta lagförslag.

Utvidgade möjligheter till förvar (avsnitt 5.7)

Utredningen vill sänka beviskraven för förvar av utlänningar från att det är sannolikt att utvisning ska ske till att det *kan antas* att utvisning ska verkställas. Syftet är att skydda Sverige från den risk som berörda utlänningar utgör och att det sänkta beviskravet tillgodoser ”den enskildes intresse av att inte frihetsberövas i onödan.” (sid 220). Juristkommissionen kan inte se att ett **sänkt** beviskrav skulle vara till fördel för den berörde.

Vi finner det också märkligt att utredningen föreslår en ändring, trots att man fastslår att nuvarande ordning är tillräcklig. Utredningen hänvisar i denna del till ett förslag (SOU 2025:16) om att utlänningslagen också ska innehålla ett sänkt beviskrav och att de båda lagarna bör överstämman.

Juristkommissionen framhåller att all form av frihetsberövande måste vara proportionerligt relativt ett konkret angivet och visat behov. Eftersom den nuvarande bestämmelsen i LSU om förvar inte innebär några problem i den praktiska tillämpningen, uppfattar vi det som att utredningen vill lagstifta ”för säkerhets skull.” Juristkommissionen anser att ett sådant tillvägagångssätt är rättsstatligt betänkligt och svårörenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav. Juristkommissionen avstyrker därför förslaget om sänkt beviskrav för förvar.

Om lagstiftaren ändå går vidare med ett sänkt beviskrav måste det enligt Juristkommissionen förenas med förstärkta rättssäkerhetsgarantier av annan art (domstolskontroll, aktivitetsplikt, skyndsamhetskrav, presumtion för mindre ingripande åtgärder etcetera), annars riskerar förvar att användas mer rutinmässigt och med svagare materiella spärrar.

Tidsgränsen för förvar av vuxna ska tas bort samt att tidsgränsen för förvar av barn ska förlängas (avsnitt 5.8.1 och avsnitt 5.8.2)

Juristkommissionen vill i detta sammanhang påpeka att Sverige under många år och vid flera tillfällen kritiserats för sina alltför långa häktningstider, såväl av FN:s tortyrkommitté som av Europarådets kommitté mot tortyr. Utredningens förslag om att ta bort tidsgränsen för vuxna och förlänga den för barn, innebär ytterligare en negativ utveckling. Kritiken illustrerar tydligt vikten av att lagstiftaren upprätthåller tydliga materiella och processuella spärrar när frihetsberövanden kan bli långvariga.

Utredningen konstaterar att det inte har framkommit att de nuvarande tidsgränserna hittills orsakat några svårigheter i tillämpningen. (sid 224). Trots detta föreslår man att tidsgränserna tas bort, med hänvisning till ett försämrade säkerhetsläge. Men som vi nämnt ovan har SÄPO under utredningens arbete sänkt terrorhotnivån, vilket understryker att behovet av långtgående och permanenta lagändringar måste redovisas med konkret och aktuellt underlag. Juristkommissionen

kan inte se att utredningen presenterar en sådan behovs- och proportionalitetsprövning för de mest ingripande förslagen. Enligt Juristkommissionen saknar därför motiveringen till att ta bort tidsgränserna relevans och förslagen bör inte utgöra grund för lagändring.

Dessutom finns det en uppenbar risk att en obegränsad förvarstid kan förlänga ärendehanteringens eftersom berörda myndigheter inte har en sluttid att beakta.

Vidare anger utredningen att längden på förvaret ska utgå från proportionalitetsprincipen, där man slår fast att det vid proportionalitetsbedömningen generellt sett ställs ett högt krav på utlänningens intresse för att det ska väga tyngre än det allmännas intresse av att åtgärden vidtas eller fortgår. Annorlunda uttryckt, samhällets intresse går i många fall före den förvarades intresse.

Juristkommissionen menar att ett avskaffande av tidsgräns innebär en kvalitativ normförskjutning där förvar riskerar att bli ett långvarigt frihetsberövande utan tillräckligt skarpa spärrar. Om en tidsgräns alls ska tas bort måste detta förutsätta förstärkta rättssäkerhetsgarantier av annan art såsom exempelvis förstärkt domstolskontroll, skärpta krav på myndigheternas aktivitetsplikt och en uttrycklig presumtion för mindre ingripande åtgärder, i den mån sådana är tillräckliga.

Utredningen föreslår i avsnitt 5.8.2 att barn under 18 år vid synnerliga skäl ska kunna hållas i förvar upp till tolv månader. Motiveringen är att det är fråga om ärenden som många gånger är komplexa och tidskrävande. Utredningen fastslår att barns bästa inte kan alltid vara utslagsgivande. Barns intressen måste enligt densamma vägas mot andra legitima intressen såsom samhällets behov av skydd, och de utlänningar som omfattas av LSU utgör de mest kvalificerade hoten mot Sveriges säkerhet.

Juristkommissionen ifrågasätter inte att underåriga kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Dock har utredningen inte i tillräcklig mån beaktat att frihetsberövande av barn enligt barnkonventionens utgångspunkter ska vara en sista utväg och ske under kortast möjliga tid. En ordning där förvar upp till tolv månader kan aktualiseras riskerar att, i praktiken, förskjuta undantag till huvudregel särskilt i komplexa ärenden där staten samtidigt kontrollerar handläggningstakt och underlagets tillgänglighet.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av att längre förvarstider riskerar att tränga undan incitament och resurser för skyndsam handläggning, avstyrker Juristkommissionen såväl förslaget att ta bort tidsgränsen för förvar av vuxna som förslaget att utöka förvarstiderna för barn under 18 år.

En tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot (avsnitt 10.7)

Med tanke på att LSU innebär en kraftig begränsning av den enskildes rättssäkerhet bör ändringar i en sådan lag genomföras med största försiktighet. Enligt Juristkommissionen har utredningen inte beaktat detta tillräckligt. I stället föreslår man en alltför genomgripande förändring. En utlänning föreslås få utvisas om ”det är särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet” (sid 492), jämfört med nuvarande bestämmelse som stadgar att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap 1 § LSU). Som utredningen själv vitsordar blir bestämmelsen mindre tydlig, men det måste emellertid accepteras enligt utredningen eftersom det inte går att förutse alla de situationer som kan uppstå.

Juristkommissionens uppfattning är dock att den föreslagna bestämmelsen har en alltför generell utformning som den enskilde har mycket svårt att värdera och försvara sig mot.

När beslutsunderlag typiskt sett kan innehålla sekretessbelagda uppgifter måste lagstiftaren väga upp detta med starkare processuella garantier. En mer elastisk rekvisitformulering ökar risken för att den enskilde varken kan förutse rättsföljden eller effektivt bemöta grunderna för ingripandet.

Mot den redovisade bakgrunden avstyrker Juristkommissionen utredningens förslag till förmån för nu gällande lagstiftning.

En särskild ärendekategori ska införas i utlänningslagen för aktuella utlännningar (avsnitt 12.9)

Utredningen föreslår en ny ärendekategori *polisiära utlänningsärenden*, avseende utlännningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk. Förslaget innebär att Polismyndigheten får rätt att initiera ett utvisningsärende hos Migrationsverket eller att förorda en viss utgång i ett pågående ärende.

Det behöver i detta avseende inte föreligga ett konkret brott begånget av den berörde utlännningen. Inte heller behöver någon riskbedömning göras varken beträffande den brottsliga verksamheten inom en organisation eller grupp, eller hos utlännningen. Det ska räcka med att Polismyndigheten förordar en viss utgång i ett utlänningsärende på grund av en utlännings deltar i eller främjar en grupp eller organisation som utövar brottslig verksamhet. Den enskilde utlännningen kan således hållas ansvarig för en gruppns gärningar.

Juristkommissionen framhåller att ingripande åtgärder måste vila på en individualiserad prövning av den enskildes agerande och risk. En konstruktion där anknytning till en grupp ges avgörande betydelse, utan tydliga krav på individualiserade omständigheter, skapar betydande rättssäkerhetsrisker.

Till förslaget är knutet flera olika tvångsmedel som husrannsakan, undersökning på annat ställe, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, liksom olika former av hemliga tvångsmedel.

Förslaget innebär också att Migrationsverkets omprövning av ett ärende ska bedömas enligt 38 § förvaltningslagen i stället för 13 kap 13 § i utlänningslagen (UtlL). Det innebär en väsentlig försämring av den enskildes rättssäkerhet. Omprövning enligt 13:13 UtlL innebär att Migrationsverket kan ändra ett beslut, men endast om det inte innebär en nackdel för den aktuella utlännningen.

Förvaltningslagens 38 § innebär i stället att ett beslut endast kan ändras om det är uppenbart felaktigt och ett nytt beslut inte innebär någon nackdel för endera parten.

Juristkommissionen vill därutöver framhålla att förslaget innebär en rollglidning bestående i att brottsbekämpande intressen riskerar att få ett avgörande genomslag i ett förvaltningsrättsligt förfarande utan att de rättssäkerhetsgarantier som normalt följer av straffprocessuella ordningar nödvändigtvis aktualiseras i motsvarande grad.

Sammanfattningsvis uppfattar Juristkommissionen förslaget om polisiära utlänningsärenden oförutsägbart, ingripande och alltför allmänt hållet. Vi avstyrker därför förslaget.

Utökade möjligheter att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden

Juristkommissionen avstyrker de föreslagna utvidgningarna av möjligheterna att använda kartläggande tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.

LSU möjliggör redan i dag långvariga och ingripande åtgärder. Utredningen anger samtidigt att de nuvarande rättssäkerhetsgarantierna i huvudsak är tillräckliga och väl avvägda. Mot den bakgrunden framstår det som särskilt anmärkningsvärt att utredningen ändå föreslår en genomgripande utvidgning av tvångsmedelsarsenalen och dess tillämpning i tidigare skeden, utan att redovisa ett konkretiserat och uppdaterat underlag som visar att just dessa utvidgningar var för sig är nödvändiga och proportionerliga.

Kartläggande tvångsmedel i tidigare skede

Utredningen föreslår att kartläggande tvångsmedel ska kunna användas redan när Migrationsverket fattat ett utvisnings- eller avvisningsbeslut som ännu inte verkställts, samt i undantagsfall redan efter det att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning men innan Migrationsverket fattat beslut, om det kan antas att ett utvisningsbeslut kommer att meddelas och åtgärden är av synnerlig vikt.

Juristkommissionen menar att detta innebär en förskjutning mot ett tidigare och mer osäkert stadium i processen där risken ökar för ingripanden på ett mer spekulativt underlag. I ärendetyper där beslutsunderlag typiskt sett kan vara sekretessbelagt försvagas den enskildes praktiska möjligheter att förstå och bemöta grunderna för tvångsmedelsanvändningen. Sammantaget riskerar detta att urholka kravet på en reell och effektiv prövning.

Fler och mer integritetskänsliga hemliga tvångsmedel

Utredningen föreslår att bland annat att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning ska kunna användas i kartläggande syfte. Juristkommissionen framhåller att detta är tvångsmedel av mycket ingripande natur, med särskilt djupgående konsekvenser för privatliv och kommunikationsfrihet, inte bara för den enskilde utan även för personer i dennes närhet.

I en reglering som redan präglas av begränsad insyn och svårigheter att kontradiktoriskt pröva underlag krävs särskilt strikta materiella och processuella spärrar. Utredningen redovisar inte tillräckligt varför en sådan utvidgning är nödvändig eller hur riskerna för överanvändning och ändamålsglidning ska motverkas.

Personknutna tillstånd i stället för platsbundna

Utredningen föreslår att vissa hemliga tvångsmedel ska kunna knytas till utlänningen som person i stället för till en viss plats. Juristkommissionen bedömer att en sådan ordning riskerar att väsentligt utöka den faktiska räckvidden av övervakningen och göra proportionalitetsbedömningen både svårare och mer svårkontrollerad. När tillståndets räckvidd blir mer rörlig ökar också risken att tredje man exponeras, samtidigt som efterhandskontroll och möjligheterna till meningsfull avgränsning försvåras.

Tillfälliga tillstånd i brådskande fall

Utredningen föreslår att en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen i brådskande fall ska kunna besluta om tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och viss hemlig dataavläsning, med efterföljande underställande till domstol.

Juristkommissionen menar att detta innebär en principiellt viktig försvagning av förhandskontrollen. I LSU-ärenden, där sekretess och underrättelseinformation ofta begränsar insynen, riskerar domstolsprövningen att i praktiken få en mer begränsad kontrollfunktion. Förslaget bör därför inte genomföras.

Tvångsmedel mot underåriga; inklusive barn under 15 år

Utredningen gör bedömningen att tvångsmedelsbestämmelserna omfattar även barn, inklusive barn som inte fyllt 15 år, och att ytterligare lagstöd inte behövs. Juristkommissionen menar att detta är en otillräcklig analys. Om barn över huvud taget ska kunna omfattas av hemliga och särskilt integritetskänsliga tvångsmedel måste lagstiftningen innehålla uttryckliga och skärpta spärar, inklusive höjda trösklar, särskilda proportionalitetskrav och tydliga krav på att mindre ingripande åtgärder först prövats. Utredningens mer generella proportionalitetsresonemang ger inte tillräckligt skydd för barns särskilda rättigheter.

Ingen tidsbegränsning trots brist på utvärderingsbarhet

Utredningen föreslår att den utökade regleringen inte ska tidsbegränsas och motiverar detta med att det är så få ärenden att en meningsfull utvärdering ändå inte kan göras, samt att sekretess och utländsk underrättelseinformation försvårar insyn.

Juristkommissionen menar att detta är ett otillfredsställande skäl. Om regleringen inte är möjlig att utvärdera på ett meningsfullt sätt, talar det tvärtom för tidsbegränsning och skärpta krav på uppföljning, redovisning och kontrollmekanismer. Att hänvisa till sekretess och få ärenden som skäl för permanentning riskerar att skapa en ordning där långtgående intrång normaliseras utan möjlighet till demokratisk och rättslig kontroll över tid.

Kort om beslagsförbudsreglerna

Juristkommissionen noterar att utredningen föreslår att beslagsförbudsreglerna ska ges tydligare genomslag i LSU:s tvångsmedelsbestämmelser. Detta kan stärka skyddet för bland annat särskilt skyddsvärda kommunikationer. Förslaget väger emellertid inte upp de samlade rättssäkerhetsproblem som följer av de föreslagna utvidgningarna. Juristkommissionen vidhåller därför sitt avstyrkande i relevanta delar.

Övrigt

Juristkommissionen har inget att erinra mot förslaget att utöka rätten till offentligt biträde, samt substitution av offentligt biträde (avsnitt 9).

Juristkommissionen vill dock i sammanhanget framhålla att ett förstärkt biträde riskerar att få begränsad praktisk betydelse om den enskilde och biträdet inte ges reella möjligheter att bemöta grunderna för ingripanden, särskilt i ärenden där underlag kan vara sekretessbelagt. Lagstiftaren bör därför säkerställa att regleringen sammantaget ger en effektiv möjlighet till kontradiktorisk prövning, eller i vart fall tydliga kompenserande garantier.

Avslutande anmärkningar

Juristkommissionen vill slutligen framhålla att utredningsuppdraget i flera delar varit styrt mot ett bestämt resultat. En sådan metod riskerar, ur rättssäkerhetssynpunkt, att tränga undan den grundläggande prövningen av behov och proportionalitet till förmån för utformningsfrågor. Det begränsar också möjligheten att i utredningsarbetet på ett meningsfullt sätt pröva alternativa, mindre ingripande åtgärder.

Stellan Gärde
Ordförande