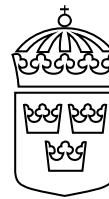


Regeringens proposition

2023/24:36



Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Prop.
2023/24:36

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 2 november 2023

Ulf Kristersson

Carl-Oskar Bohlin
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Att förhindra hot mot Sveriges säkerhet är en högt prioriterad fråga för regeringen. För att regelverket för ärenden med säkerhetsaspekter ska bli mer ändamålsenligt föreslår regeringen bl.a. följande ändringar i utlänningslagen:

- Ett främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl.
- Ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas ska utgöra säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.
- Det ska vara möjligt att i vissa fall återkalla ett uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter	11
4.1	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	12
4.2	Hur säkerhetsärenden identifieras	12
5	Översyn av vissa bestämmelser i utlänningslagen	13
5.1	Definitionen av säkerhetsärenden.....	13
5.2	Återkallelse av främlingspass.....	15
5.3	Uppehållstillstånd.....	18
5.3.1	Uppehållstillstånd på grund av anknytning	18
5.3.2	Återkallelse av uppehållstillstånd.....	20
5.3.3	Förlängning av vissa tidsfrister för återkallelse av uppehållstillstånd	23
5.4	Verkställande myndighet.....	25
5.5	Överklagande av beslut i fråga om främlingspass och uppsikt	28
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	29
7	Konsekvenser av förslagen	30
7.1	Konsekvenser för myndigheter och det brottsförebyggande arbetet	30
7.2	Övriga konsekvenser	31
8	Författningskommentar.....	32
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16)	41
Bilaga 2	Utdrag ur betänkandets lagförslag.....	48
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	55
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	62
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2023	67

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:36

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att nuvarande 12 kap. 14 a och 14 b §§ ska betecknas 12 kap. 14 b och 14 c §§,

dels att 1 kap. 7 §, 7 kap. 3 §, 8 kap. 25 och 26 §§, 9 kap. 12 §, 12 kap. 14 och 15 §§, 13 kap. 9 § och 14 kap. 6 a och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 12 kap. 14 a och 14 b §§ ska sättas närmast före 12 kap. 14 b respektive 14 c §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 d § och 12 kap. 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §²

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 utlännning 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 utlännning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas,

– att en utlännning inte ska beviljas resedokument, *eller*

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

– att en utlännning inte ska beviljas resedokument,
– att en utlännning inte ska beviljas främlingspass *eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller*

– 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.

¹ Senaste lydelse av
12 kap. 14 a § 2012:129
12 kap. 14 b § 2017:22

rubriken närmast före 12 kap. 14 a § 2012:129
rubriken närmast före 12 kap. 14 b § 2012:129.

² Senaste lydelse 2016:1243.

2 kap.*1 d §*

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

Ett främlingspass som har utfärdats enligt 1 a § andra stycket får dock återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

7 kap.**3 §³**

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 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 utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

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

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

c) 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 om

³ Senaste lydelse 2008:884.

eller 3 om utlännningen 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.

utlännningen 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. *Om utlännningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.*

8 kap.

25 §⁴

En utlännning som har meddelats ett återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlännningen.

En utlännning som har meddelats ett återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlännningen.

26 §⁵

Ett beslut om återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § som har vunnit laga kraft får helt eller delvis upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Ett beslut om återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § som har vunnit laga kraft får helt eller delvis upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

En utlännning får ansöka om upphävande av ett förbud som avses i första stycket. En sådan ansökan ska ges in till Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas.

⁴ Senaste lydelse 2014:198.

⁵ Senaste lydelse 2014:198.

9 kap.**12 §⁶**

När ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen *enligt 12 kap. 14 §*, får utlänningsen omhändertaras av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

Utläningen får omhändertaras under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar.

När ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får utlänningsen omhändertaras av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

12 kap.**14 §⁷**

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

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

Migrationsverket ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning om inte annat föreskrivs i denna paragraf eller i 14 a §.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning i *ett säkerhetsärende*. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvísning eller utvisning, *på begäran av Säkerhetspolisen*, bestämma att en annan myndighet ska *sköta* verkställigheten. *Säkerhetspolisen ska inte verkställa beslut om avvísning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott.*

Polismyndigheten ska verkställa

1. *myndighetens* beslut om avvísning,

2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *eller*

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

Migrationsverket får lämna över ett avvísnings- eller utvisningsärende för verkställighet till

1. *sina* beslut om avvísning,

2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *och*

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

⁶ Senaste lydelse 2017:906.

⁷ Senaste lydelse 2017:906.

Prop. 2023/24:36 *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 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 ärende enligt 14 § tredje stycket 3 får dock inte överlämnas till Migrationsverket om utlännningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlännningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

15 §⁸

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlännningen lämna landet i enlighet med

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlännningen lämna landet i enlighet med

beslutet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningsen inte lämnat landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

Det som anges i tredje stycket gäller även vid avvisning eller utvisning av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

13 kap.

9 §⁹

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 utlänningsen 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 utlänningsen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

14 kap.

6 a §¹⁰

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 om avslag på en ansökan om främlingspass *eller om återkallelse av ett främlingspass* får överklagas till en migrationsdomstol.

⁹ Senaste lydelse 2018:822.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:778.

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, ställning som *främlingspass*, ställning som varaktigt bosatt, förvar och *uppsikt* i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. I uppdraget ingick även att analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), UtL, och utlänningsförordningen (2006:97), UtLF, och som är viktiga för myndighetens arbete med ärenden om utlänningsärenden som har bedömts utgöra ett säkerhetsshot (dir. 2018:89). Betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) överlämnades den 31 mars 2020. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och ett utdrag ur utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/01303).

Flera av utredningens förslag har lett till lagstiftning, se propositionen Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden (prop. 2021/22:131, bet. 2021/22:JuU30, rskr. 2021/22:323). I denna proposition behandlas de ändringar i utlänningslagen som utredaren föreslagit och som inte har tagits om hand i det tidigare lagstiftningsärendet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Enligt Lagrådet ger rubriken en missvisande bild av innehållet i lagstiftningsprodukten eftersom den antyder att det är fråga om en större förändring av de regler som gäller på området. Lagrådet anser därför att det kan finnas skäl att överväga rubrikens utformning. Regeringen ser anledning att gå Lagrådet till mötes i denna del. Lagrådets synpunkter i övrigt behandlas i avsnitt 5.2, 5.3.2, 5.4 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag görs dessutom två språkliga ändringar i 2 kap. 1 d § UtL.

4 Dagens reglering av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

De grundläggande bestämmelserna om utlänningsrätt att vistas i Sverige och om avvisning och utvisning av utlänningsärenden finns i utlänningslagen. Den lagen innehåller även en rad andra regler om utlänningsärendens inresa och vistelse här i landet. I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas mot utlänningsärenden.

Utlänningslagen innehåller därutöver särskilda bestämmelser om ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden. Beträffande sådana utlänningsärenden som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet finns det vid sidan av utlänningslagen

Prop. 2023/24:36 en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, LSU. Den lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte lagen om särskild utlänningskontroll, reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena (se prop. 2021/22:131).

4.1 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

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. Det är ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlännings ska avvisas eller utvisas eller att en utlänningsansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att ett sådant tillstånd ska återkallas. Det är även ärenden där Säkerhetspolisen av samma skäl förordar att en utlännings inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en utlännings inte ska beviljas resedokument eller att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en sådan ställning ska återkallas (1 kap. 7 § första stycket UtlL). Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § andra stycket UtlL). Uppräkningen av vilka ärenden som utgör säkerhetsärenden är uttömmande.

Säkerhetsärenden avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Ett säkerhetsärende ska dock handläggas skyndsamt (1 kap. 13 § UtlL). Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i ett säkerhetsärende (14 kap. 11 § UtlL). När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlännings vid handläggningen i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen (16 kap. 6 § andra stycket UtlL). Om inte annat bestämts är det Säkerhetspolisen som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket UtlL).

4.2 Hur säkerhetsärenden identifieras

Av Migrationsverkets instruktion följer att myndigheten ska bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism (5 § 2 förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (3 § första stycket 1 polislagen [1984:387]). Samarbetet mellan myndigheterna har förstärkts under de senaste åren och en mycket viktig del är det remissförfarande som sker med anledning av 1 kap. 7 § UtlL, där vissa ärenden definieras som säkerhetsärenden.

Om en utlänning som ansöker om t.ex. uppehållstillstånd bedöms utgöra ett potentiellt säkerhetshot remitterar Migrationsverket ärendet till Säkerhetspolisen. 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. 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 får också indikatorlistor från Säkerhetspolisen för att kunna identifiera individer som utgör potentiella säkerhetshot. Ärenden som Migrationsverket identifierat utifrån indikatorerna föredras regelbundet för Säkerhetspolisen. Myndigheterna har 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 utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Bedömningen redovisas i ett skriftligt yttrande till Migrationsverket.

5 Översyn av vissa bestämmelser i utlänningslagen

5.1 Definitionen av säkerhetsärenden

Regeringens förslag: Ärenden där Säkerhetspolisen av säkerhetsskäl förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas ska vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

I definitionen av säkerhetsärenden ska rikets säkerhet ändras till Sveriges säkerhet.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har några invändningar mot förslagen i sak. *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* understryker vikten av att tolkningen och tillämpningen av begreppet ”rikets säkerhet” sker på ett förutsebart, konsekvent och enhetligt sätt.

Ärenden om främlingspass bör kunna utgöra säkerhetsärenden

I 1 kap. 7 § UtL framgår 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.

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 (2 kap. 1 a § första stycket UtL). En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring ska som huvudregel alltid 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 (2 kap. 1 a § andra stycket UtL). Migrationsverket får även utfärda främlingspass i andra fall, om det finns särskilda skäl (2 kap. 1 a § tredje stycket UtL). Bestämmelsen om utfärdande av främlingspass för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring har sin grund i artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), här benämnt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Ett ärende angående resedokument kan i dag utgöra ett säkerhetsärende, om Säkerhetspolisen förordar att ett sådant dokument inte ska beviljas en utlänning av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet (1 kap. 7 § första stycket UtL). Resedokument är en särskild passhandling som kan utfärdas för flyktingar och statslösa utlänningar (4 kap. 4 § UtL). Det motsvaras av främlingspass för alternativt skyddsbehövande.

Ärenden om främlingspass kan enligt nu gällande lagstiftning inte vara ett säkerhetsärende. Som utredningen konstaterar kan dock säkerhetsaspekter göra sig gällande även i fråga om beviljande av sådana pass. Det kan finnas skäl som rör Sveriges säkerhet, eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, som gör att utlänningen inte bör beviljas ett främlingspass och Säkerhetspolisen kan ha viktig information att lämna. Det är därför rimligt att Säkerhetspolisen i dessa situationer ges möjlighet att motsätta sig att en utlänning beviljas ett främlingspass, särskilt eftersom myndigheten redan har den möjligheten när det gäller resedokument. I avsnitt 5.2 föreslås att Migrationsverket ska få återkalla ett främlingspass av säkerhetsskäl. Även då kan Säkerhetspolisen ha viktig information att lämna och det är rimligt att myndigheten kan förorda återkallelse av utlänningens främlingspass. Definitionen av säkerhetsärenden bör därför ändras så att den också omfattar ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlänningens främlingspass ska återkallas.

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 bl.a. att rikets säkerhet skulle fortsätta att tjäna som utgångspunkt för bestämmelserna i kapitlet. Ur språklig synvinkel ansågs dock uttrycket rikets säkerhet ålderdomligt, varför det fanns skäl att ändra det till Sveriges säkerhet (se prop. 2013/14:51 s. 36). Även i förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen konstaterades att tillämpningsområdet för lagstiftningen också i fortsättningen skulle avgränsas till rikets säkerhet. Uttrycket skulle dock justeras till Sveriges säkerhet (prop. 2017/18:89 s. 40). Sådana korrigeringar har även gjorts i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (se bl.a. 2 kap. 1 § LSU) och i 8 kap. 1 § UtlL.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det finns skäl att göra motsvarande språkliga justering i definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § UtlL som har gjorts i annan lagstiftning. Uttrycket rikets säkerhet i definitionen bör alltså bytas ut mot Sveriges säkerhet. Regeringen delar *Stockholms universitets (Juridiska fakultetsnämnden)* uppfattning att tolkningen och tillämpningen av detta begrepp även fortsättningsvis måste ske på ett förutsebart, konsekvent och enhetligt sätt.

5.2 Återkallelse av främlingspass

Regeringens förslag: Migrationsverket ska få återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Ett främlingspass som har utfärdats för en utlänning som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller som beviljats skyddsstatusförklaring ska dock få återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

I ärenden om återkallelse av främlingspass ska bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen tillämpas endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har några invändningar mot förslagen i sak.

Skälen för regeringens förslag

Ett främlingspass bör kunna återkallas av säkerhetsskäl

Ett främlingspass ska som huvudregel utfärdas med en giltighetstid om högst tre år (2 kap. 13 § första stycket UtlF). I 2 kap. 16 § UtlF regleras när ett främlingspass ska återlämnas till Migrationsverket. Det gäller om den som har främlingspasset har blivit svensk medborgare eller fått en annan handling som gäller som pass. Ett främlingspass ska också lämnas tillbaka om utlänningen ska resa till sitt hemland eller enligt särskilt beslut

om avvísning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i Sverige. Passet ska även lämnas tillbaka om innehavaren har avlidit.

Sedan den 1 juli 2021 gäller att Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren blir svensk medborgare eller får en annan handling som gäller som pass. Detsamma gäller om utlännen ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvísning eller utvisning eller avlider (2 kap. 1 c § första stycket UtIL). Det innebär att ett främlingspass ska återkallas i samma situationer som när det ska lämnas tillbaka. Om särskilda skäl talar emot det ska främlingspasset dock inte återkallas (2 kap. 1 c § andra stycket UtIL).

Det finns i dag inte någon möjlighet att kräva att ett främlingspass ska återlämnas av säkerhetsskäl. Det finns inte heller någon möjlighet att av sådana skäl återkalla ett främlingspass. I utredningen konstateras att det bör finnas någon slags möjlighet att inskränka tillgången till främlingspass för utläningar som utgör ett säkerhetshot. Regeringen delar den bedömningen. Den som ägnar sig åt säkerhetshotande verksamhet, och som inte har ett nationellt pass, bör inte kunna resa fritt utanför Sverige. Under den tid som ett främlingspass är giltigt kan det inträffa något som gör att passet bör upphöra att gälla. Det kan även efter det att främlingspasset har utfärdats komma fram uppgifter som hade gjort att det inte skulle ha utfärdats om förhållandena varit kända tidigare. Precis som utredningen anser regeringen att det är en mer lämplig ordning att ett främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl än att det av sådana skäl ska återlämnas. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att återkalla ett främlingspass av säkerhetsskäl.

Hur bör bestämmelsen utformas?

I utredningen görs bedömningen att det finns anledning att utforma bestämmelsen om återkallelse av främlingspass på ett sätt som knyter an till definitionen av säkerhetsärenden i 1 kap. 7 § UtIL, dvs. att ett främlingspass bör få återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Regeringen delar utredningens bedömning att det finns skäl att välja en formulering som knyter an till definitionen av säkerhetsärenden. Detta innebär att ett främlingspass ska få återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Enligt utredningen innebär en sådan utformning av bestämmelsen inte att det ställs lägre krav för att återkalla ett främlingspass av säkerhetsskäl än för att vägra utfärda ett främlingspass för en alternativt skyddsbehövande. Av 2 kap. 1 a § andra stycket UtIL framgår att en utläning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring som huvudregel alltid ska 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 så inte sker. Vad som föreskrivs i 2 kap. 1 a § andra stycket UtIL genomför artikel 25.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. För att det ska vara tydligt vad som gäller för återkallelse av ett främlingspass som utfärdats för en alternativt skyddsbehövande anser regeringen att detta bör anges i lagtexten. Av lagrådsremissens lagförslag framgår att om främlingspasset har utfärdats enligt 2 kap. 1 a §

andra stycket UtL får det återkallas av säkerhetsskäl endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

Lagrådet har synpunkter på att olika uttryckssätt används i den föreslagna paragrafens första och andra stycke. Förslaget belyser enligt *Lagrådet* den risk som finns för att lagar som har genomgått många ändringar, som utlänningslagen har gjort sedan den infördes år 2006, så småningom uppvisar sådana brister i fråga om överskådlighet, följdriktighet, enhetlighet och språklig begriplighet att ett större omtag måste göras. *Lagrådet* anför att det kan vara så att det i närtid behöver tas ett samlat grepp om utlänningslagen. Hur som helst bör enligt *Lagrådet* innebörden av de olika kriterierna utvecklas i författningskommentaren.

Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning om behovet av en teknisk översyn av regelverket i sin helhet. Något utrymme för att göra en sådan inom ramen för det här lagstiftningsprojektet finns dock inte. Med hänsyn till regeringens stora reformagenda på migrationsområdet kan det också vara så att det är mer lämpligt att göra en teknisk översyn av utlänningslagen när de kommande stora reformerna har genomförts. När det gäller den aktuella bestämmelsen anser regeringen att den med viss språklig justering bör utformas på det sätt som föreslås i lagrådsremissen, bl.a. med hänsyn till hur 2 kap. 1 a § andra stycket UtL är utformad. Viss vägledning för hur den föreslagna paragrafen ska tillämpas lämnas i författningskommentaren.

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser om återkallelse av främlingspass bör det vara Migrationsverket som beslutar om återkallelse.

Ärenden om återkallelse av främlingspass bör i vissa fall kunna avgöras utan kommunikation

Som huvudregel gäller att innan en förvaltningsmyndighet fattar beslut i ett ärende ska myndigheten 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. Om det är uppenbart att kommunikation inte behövs kan ärendet avgöras ändå. Det finns även vissa andra undantag från kravet på kommunikation, exempelvis om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (25 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen om kommunikation bara om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige (13 kap. 9 § UtL). Sådana ärenden kan alltså avgöras utan föregående kommunikation om utlänningen befinner sig utomlands.

Som skäl för att ett ärende ska få avgöras utan kommunikation har exempelvis, för viseringsärenden, anförts att de praktiska svårigheterna att delge utlänningen utomlands kan innebära att det tar lång tid innan ärendet kan avgöras (se prop. 1971:155 s. 61 f.). Regeringen anser att motsvarande skäl kan göra sig gällande i ärenden om återkallelse av främlingspass. Utlänningen kan befinna sig utomlands och handläggningen bör inte fördröjas i onödan. Det är därför 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. Även i ärenden om återkallelse av främlingspass bör alltså bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen om kommunikation tillämpas endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

5.3 Uppehållstillstånd

5.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en bestämmelse som förtydligar att vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Utredningens förslag innebär att det ska införas en bestämmelse om att uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 a § UtL om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser – däribland *Säkerhetspolisen*, *Domstolsverket*, *Justitiekanslern*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping* – är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. *Migrationsverket* anför att genom att reglera vissa situationer men inte andra riskerar den omständigheten att 5 kap. 3 a § UtL är fakultativ och redan ger utrymme att vägra uppehållstillstånd att hamna i skymundan. Verkets uppfattning är därför att bestämmelsen inte bör införas.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning

Enligt 5 kap. 3 § UtL ska uppehållstillstånd ges till bl.a. en utlänning som är make, sambo eller ogift barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtL ska eller får vägras i vissa situationer som närmare regleras i 5 kap. 17–17 b §§ UtL. Uppehållstillstånd får t.ex. vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Bestämmelserna bygger huvudsakligen på rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, här benämnt familjeåterföreningsdirektivet.

I 5 kap. 3 a § UtL finns ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Dessa bestämmelser har inte sin grund i familjeåterföreningsdirektivet och innebär inte en rätt utan en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får t.ex. ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Ett annat exempel är att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som på annat sätt är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för

bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Eftersom bestämmelserna i 5 kap. 3 a § UtIL är utformade på så sätt att uppehållstillstånd *får* beviljas i vissa situationer är det möjligt att vägra uppehållstillstånd även om förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda. Det innebär att uppehållstillstånd t.ex. kan nekas av säkerhetsskäl. Det finns dock inte någon uttrycklig bestämmelse om att ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 3 a § UtIL kan vägras av säkerhetsskäl (jfr 5 kap. 17 § UtIL).

Det bör inte införas en bestämmelse som förtydligar att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § UtIL kan vägras av säkerhetsskäl

I utredningen konstateras att det förekommer att utlänningar som kan utgöra ett säkerhetshot använder ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning som ett sätt att ta sig in i landet. Enligt Säkerhetspolisen har sådana ansökningar vid flera tillfällen använts av utlänningar som omfattas av myndighetens kontraterroruppföljning och Säkerhetspolisen anser att det är viktigt att det tydligt framgår av lagstiftningen att uppehållstillstånd kan nekas personer som utgör eller kan komma att utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. I utredningen föreslås att det ska införas en bestämmelse om att uppehållstillstånd i de fall som avses i 5 kap. 3 a § UtIL får vägras en utlänning om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Som *Migrationsverket* anför är bestämmelserna i 5 kap. 3 a § UtIL fakultativa och ger utrymme att vägra uppehållstillstånd även om samtliga villkor för tillståndet är uppfyllda. Migrationsverket har därmed redan i dag möjlighet att neka uppehållstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Det ingår också i Migrationsverkets övergripande uppgifter att vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler och att bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism (se 5 § förordningen med instruktion för Migrationsverket). Regeringen anser därför att redan befintliga bestämmelser bör vara tillräckliga för att frågan om säkerhetshot ska beaktas i ärenden enligt 5 kap. 3 a § UtIL. Att införa en bestämmelse som förtydligar att vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet riskerar därtill att leda till oklarheter om sådana hänsyn ska beaktas i prövningen av andra fakultativa tillståndsgrunder. Ett införande av en sådan bestämmelse skulle alltså i ett bredare perspektiv kunna vara till nackdel ur säkerhetssynpunkt. Regeringen anser sammantaget att övervägande skäl talar mot att införa en bestämmelse som tydliggör att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § UtIL får vägras om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Regeringens förslag: Ett uppehållstillstånd ska få återkallas för en utlänning som har rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning (statsstyrt företagsspioneri) där det kan antas att brottet inte leder till endast böter. Ett uppehållstillstånd ska även få återkallas för en utlänning som har rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser – däribland *Säkerhetspolisen*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket*, *Justitiekanslern*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping* – är positiva till eller har inga invändningar mot förslagen. *Kammarrätten i Stockholm* anför att det är problematiskt att föra in uttrycket ”med koppling till terrorism” i utlänningslagen eftersom den lagen inte ska tillämpas på terrorister. *Svenska Röda Korset* anser att det låga beviskravet och de utvidgade återkallelsemöjligheterna kan innebära rättssäkerhetsbrister och att många personer kommer att beröras, även personer som har varit i Sverige länge.

Skälen för regeringens förslag

Statsstyrt företagsspioneri bör kunna leda till att ett uppehållstillstånd återkallas

Av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtL följer att ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i Sverige får återkallas 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 i något annat nordiskt land. Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne också särskilt beaktas, liksom hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (7 kap. 4 § UtL). Vid alla åtgärder som rör barn ska det dessutom, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Begreppet barnets bästa syftar till att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen (jfr MIG 2018:20).

De brottstyper som i dag ger möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtL omfattar sådan verksamhet som normalt innebär stora risker för Sveriges säkerhet. En risk för att utlänningen kan komma att delta i annan verksamhet, som inte omfattas av de uppräknade brottstyperna och som kan skada Sveriges säkerhet, kan inte leda till att uppehållstillståndet återkallas enligt bestämmelsen. I utredningen konstateras att Säkerhetspolisen numera ägnar en stor del av sin verksamhet inom kontraspionaget åt bekämpning av statsstyrt företagsspioneri och att sådant spioneri kan få allvarliga konsekvenser för svenska företag, drabba viktiga svenska samhällsintressen och försämra förutsättningarna att utveckla och upprätthålla skyddet för landets säkerhet. Vidare konstateras att det i praktiken också är svårt att dra någon tydlig gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri. Utredningens bedömning är därför att statsstyrt företagsspioneri bör tas in i uppräknningen av vilka handlingar som kan medföra återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtL. Regeringen instämmer i detta och anser i likhet med utredningen att bestämmelsen bör utformas i linje med hur statsstyrt företagsspioneri är uttryckt i bl.a. lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det som *Svenska Röda Korset* anför om det låga beviskravet och de utvidgade återkallelsemöjligheterna föranleder inte regeringen att göra en annan bedömning, då det är angeläget att effektiva åtgärder kan vidtas mot utlänningar som utgör hot mot bl.a. Sveriges säkerhet. Det kan även konstateras att beviskravet är detsamma som vid återkallelse av uppehållstillstånd på grund av sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Straffet för företagsspioneri kan enligt 26 § första stycket lagen (2018:558) om företagshemligheter stanna vid böter medan sabotage och spioneri enbart har fängelse i straffskalan (13 kap. 4 § och 19 kap. 5 § brottsbalken). Regeringen delar utredningens bedömning att möjligheten att återkalla uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri inte bör gälla om det befarade handlandet inte bedöms vara allvarligare än att straffet hade kunnat stanna vid böter, om utlänningen hade dömts för brottet. Det motsvarar vad som gäller enligt 27 kap. 20 d § rättegångsbalken för att få använda hemlig rumsavlyssning vid en förundersökning om statsstyrt företagsspioneri. Vidare bör kravet på att utlänningen kan antas komma att begå brottet i Sverige eller i något annat nordiskt land, som i dag gäller vid återkallelse av uppehållstillstånd på grund av sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, även gälla vid återkallelse på grund av statsstyrt företagsspioneri.

Ett uppehållstillstånd bör alltså få återkallas för en utlänning som rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter.

Även verksamhet med koppling till terrorism bör kunna leda till att ett uppehållstillstånd återkallas

I lagrådsremissen föreslås att möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd ska utvidgas till att även gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Enligt lagrådsremissen avses här med terrorism i första hand detsamma som i terroristbrottslagen. Det bör dock inte krävas att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som har med terrorism att göra och som är straffbelagd enligt den lagen. Det bör i stället räcka med att det finns en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Verksamheten bör vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet.

Lagrådet, som avstyrker förslaget, ställer sig frågan vad som vid sidan av den mycket omfattande kriminaliseringen enligt terroristbrottslagen kan utgöra verksamhet med koppling till terrorism. Det gäller särskilt eftersom verksamheten bör vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet. Som Lagrådet ser det kan i vart fall den föreslagna formuleringen av bestämmelsen inte godtas. För att uttrycket ”verksamhet med koppling till terrorism” ska kunna ha något reellt tillämpningsområde, vid sidan av sådant handlande som är straffbelagt genom terroristbrottslagen, måste den aktuella verksamheten befinna sig så långt ut i periferin av vad som avses med terrorism att kopplingen till terrorism riskerar att bli diffus och svår fångad. Enligt Lagrådet finns det därmed en risk för att tillämpningen av bestämmelsen kan komma att framstå som godtycklig och rättssäkerhetsproblem kan förutses med åtföljande rättsotrygghet för personer med uppehållstillstånd i Sverige.

Regeringen konstaterar att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, enskildas åtnjutande av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Enligt Säkerhetspolisen är möjligheten att kunna återkalla ett uppehållstillstånd en viktig åtgärd för att kunna agera mot dem som bedriver säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. I likhet med utredningen anser regeringen därför att ett uppehållstillstånd bör kunna återkallas vid terrorismrelaterad verksamhet. Som Lagrådet framför är det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet vidsträckt och regeringen är medveten om att den föreslagna bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd kan komma att återkallas även för utläningar med en mer indirekt koppling till terrorism men anser att det är viktigt att myndigheter ges möjlighet att på ett tidigt stadium verka mot verksamhet som kan hota säkerheten i Sverige. Genom kravet på att verksamheten ska vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet säkerställs enligt regeringens bedömning att kopplingen till terrorism inte blir för vag.

Kammarrätten i Stockholm anför att det är problematiskt att föra in uttrycket ”med koppling till terrorism” i utlänningslagen eftersom utlänningslagen inte ska tillämpas på terrorister. En utlänning som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utläningar och kan utvisas enligt den lagen (2 kap. 1 § LSU). När en utlänning utvisas enligt den lagen upphör ett uppehållstillstånd som han eller hon tidigare har beviljats att gälla (2 kap. 7 § LSU). Beträffande

utläningar som utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar blir det alltså inte aktuellt att tillämpa utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Regeringen anser dock att det är viktigt att effektiva åtgärder kan vidtas även mot utläningar som inte utvisas enligt lagen om särskild kontroll av vissa utläningar men som kan antas komma att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Enligt regeringens bedömning finns det därför, trots kammarrättens invändning, skäl att införa en bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd för sådana utläningar och att utforma bestämmelsen på det sätt som utredningen föreslår. Den föreslagna utformningen, med uttrycket ”med koppling till terrorism”, innebär att tillämpningsområdet för återkallelsebestämmelsen i viss mån blir vidare än tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utläningar. För återkallelse enligt den föreslagna bestämmelsen krävs inte att det kan antas att utläningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Även misstankar om att han eller hon kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra kan falla in under återkallelsegrunden. Vad *Svenska Röda Korset* anför om det låga beviskravet och de utvidgade återkallelsemöjligheterna – vilket även förs fram när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av statsstyrt företagsspioneri – utgör inte heller i detta sammanhang skäl att utforma bestämmelsen på något annat sätt.

Även om en verksamhet med koppling till terrorism bedrivs någon annanstans än i Sverige kan den utgöra ett hot mot säkerheten i Sverige. Det är viktigt att Sverige inte blir en fristad för presumtiva terrorister genom att de kan få uppehållstillstånd som sedan inte kan återkallas om det kan antas att de kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Ett uppehållstillstånd bör därför få återkallas för en utläning som rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utläningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism, oavsett i vilket land verksamheten kan antas komma att bedrivas i.

5.3.3 Förlängning av vissa tidsfrister för återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Tidsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd ska vara fem år om det kan antas att utläningen kommer att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. Om det finns synnerliga skäl får uppehållstillståndet återkallas även efter tidsfristens utgång.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser – däribland *Säkerhetspolisen*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket*, *Justitiekanslern*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping* – är positiva till eller har inga invändningar mot förslagen. *Brottsförebyggande rådet* för fram att det kan finnas situationer där resursstarka aktörer har en

lång planeringshorisont. *Kammarrätten i Stockholm* anför att den föreslagna lagstiftningen innebär att det kommer att krävas synnerliga skäl för att utvisa en terrorist om han eller hon har vistats i Sverige i mer än fem år, vilket enligt Kammarrätten kan ifrågasättas.

Skälen för regeringens förslag: I 7 kap. 3 § tredje stycket UtL finns en tidsfrist för när ett uppehållstillstånd får återkallas bl.a. 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.

Av utredningen framgår att det normalt tar lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har vistats i Sverige under en tid. Den tidsfrist som i dag gäller för återkallelse av uppehållstillstånd kan därför ha passerat när ärendet är färdigutrett. Det går då inte längre att återkalla tillståndet, även om det framkommit att utlänningen har bedrivit eller bedriver sådan verksamhet som skulle ha kunnat leda till återkallelse.

Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett säkerhetsshot för att syftet med regeln om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Den tidsfrist som i dag gäller för återkallelse om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet är därför inte ändamålsenlig. I utredningen föreslås att tidsfristen som huvudregel ska vara fem år och att samma tidsfrist ska gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. Regeringen anser att dessa förslag bör genomföras.

I utredningen förs även fram att det kan finnas situationer när 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. Det kan också förekomma att 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 kan då i många fall inte antas ha någon närmare anknytning till Sverige. Den säkerhetshotande verksamhet kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har haft uppehållstillstånd under så lång tid att det inte är rimligt att femårsfristen utgör en borte gräns för när uppehållstillståndet får återkallas. Som *Brottsförebyggande rådet* påpekar kan det dessutom finnas situationer där resursstarka aktörer har en lång planeringshorisont. Regeringen delar utredningens bedömning att det bör införas en ventil för fall när det finns synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd även efter femårsfristens utgång. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd bör tillståndet därför få återkallas, om det finns synnerliga skäl för det.

Följden av ett beslut om återkallelse är som regel att personen i fråga inte längre har rätt att vistas i landet. Beslutet förenas normalt med ett beslut om utvisning (8 kap. 16 § UtL). Med anledning av vad *Kammarrätten i Stockholm* anför vill regeringen framhålla att det inte

krävs synnerliga skäl för utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. En utlänning som omfattas av den lagen och som har vistats i Sverige i mer än fem år kan alltså utvisas utan att det finns synnerliga skäl. Regeringen avser också att tillsätta en utredning med uppdrag att möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall. I uppdraget kommer bl.a. att ingå att se över tidsfristen i 7 kap. 3 § tredje stycket UtL.

5.4 Verkställande myndighet

Regeringens förslag: Säkerhetspolisen ska inte verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott. Polismyndigheten ska få överlämna ett ärende om verkställighet av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Migrationsverket eller den domstol som avgör ett säkerhetsärende ska i ett beslut om avvisning eller utvisning bara få bestämma att en annan myndighet än Säkerhetspolisen ska sköta verkställigheten om Säkerhetspolisen begär det.

Polismyndigheten ska inte få överlämna ett ärende om ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning till Migrationsverket, om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende. Polismyndigheten ska få överlämna ett sådant ärende till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Behöriga myndigheter att verkställa beslut om avvisning eller utvisning

Vilka myndigheter som ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning regleras i 12 kap. 14 § UtL. Utgångspunkten är att det är Migrationsverket som ska verkställa sådana beslut. Säkerhetspolisen ska emellertid verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ett säkerhetsärende får dock bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Polismyndigheten ska verkställa myndighetens beslut om avvisning och beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt sedan utlänningen påträffats i Sverige efter verkställt avvisnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten får överlämna ett sådant ärende om ny verkställighet till Migrationsverket om verket samtycker till det. Därutöver är Polismyndigheten verkställande myndighet när allmän domstol har beslutat att en utlänning ska utvisas på grund av brott. Migrationsverket får även 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 har möjlighet att återlämna ett sådant ärende till Migrationsverket om verket samtycker till det.

Vilken myndighet som är verkställande myndighet när en utlänning omfattas både av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende och av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott är inte reglerat.

Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet ...

Säkerhetspolisen ansvarar i dag för att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut i säkerhetsärenden. Myndigheten har också ansvaret för att verkställa beslut om utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (se 2 kap. 11 § LSU).

Säkerhetspolisen har gett uttryck för att Polismyndigheten bör vara verkställande myndighet när en utlänning som ska utvisas på grund av brott samtidigt omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende, men har framhållit att Säkerhetspolisen bör vara delaktig. I utredningen konstateras att Polismyndigheten har ett inarbetat och väl fungerande arbetssätt för att verkställa beslut om avlägsnande. Myndigheten verkställer i dag beslut om utvisning på grund av brott och även andra avlägsnandebeslut. Den har också beredskap för och möjlighet att eftersöka utlänningar som ska avlägsnas och får tillgripa tvång för att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Regeringen anser att det finns goda skäl för att låta Polismyndigheten vara verkställande myndighet om en utlänning som ska utvisas på grund av brott också omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. I utlänningslagen bör därför införas en bestämmelse som anger att Säkerhetspolisen inte ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende, om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott. Polismyndigheten ska alltså verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, även om utlänningen också omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

... men Säkerhetspolisen bör ha möjlighet att ta över verkställigheten

Säkerhetspolisen har, som framgått, framfört önskemål om att få vara delaktig vid verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott när utlänningen också har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. I utredningen föreslås att Polismyndigheten ska åläggas att underrätta Säkerhetspolisen om Polismyndigheten får ett beslut om utvisning på grund av brott för verkställighet och ärendet är ett säkerhetsärende. En sådan underrättelseskyldighet kan regleras i förordning och regeringen avser att återkomma till frågan i det kommande förordningsarbetet.

Om Polismyndigheten har underrättat Säkerhetspolisen om ett verkställighetsärende kan det inträffa att Säkerhetspolisen anser att ärendet har sådana säkerhetsaspekter att den myndigheten bör sköta verkställigheten. Säkerhetspolisen kan t.ex. behöva göra en särskild utredning för att bedöma om verkställigheten kan genomföras eller om det behöver vidtas särskilda säkerhetsarrangemang kring återresan. Kontakt

kan även behöva tas med mottagarlandet i känsliga frågor och Säkerhetspolisen kan ha tillgång till information om utlänningen och säkerhetsaspekter kring honom eller henne som inte bör lämnas vidare. Under verkställighetsprocessen kan det därutöver inträffa något som påverkar vilken myndighet som bör ansvara för verkställigheten.

Det bör därför införas en bestämmelse som anger att Polismyndigheten får överlämna ett ärende om verkställighet av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Det bör vara Säkerhetspolisen som begär att en annan myndighet får ansvaret för verkställigheten i ett säkerhetsärende

Det finns i dag en möjlighet för Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet att i ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende bestämma att en annan myndighet än Säkerhetspolisen ska ombesörja verkställigheten. Med hänsyn till de säkerhetsaspekter som präglar säkerhetsärenden anser regeringen att det finns skäl att ifrågasätta om det är lämpligt att den beslutande myndigheten helt fritt får bestämma vilken myndighet som ska verkställa beslutet.

Enligt 2 kap. 11 § LSU ska Säkerhetspolisen verkställa ett beslut om utvisning enligt den lagen. Säkerhetspolisen får dock uppdra åt Polismyndigheten att genomföra verkställigheten. Även vid verkställighet av beslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får Säkerhetspolisen anses vara den myndighet som bäst kan överblicka om säkerhetsaspekterna i det enskilda ärendet är sådana att det är lämpligt att låta någon annan myndighet ta hand om verkställigheten. Vanligen bör detta vara Polismyndigheten. Migrationsverket eller den domstol som avgör ett säkerhetsärende bör därför få bestämma att en annan myndighet än Säkerhetspolisen ska sköta verkställigheten i ett säkerhetsärende bara om Säkerhetspolisen begär det.

Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning

Polismyndigheten ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § första stycket UtL (12 kap. 14 § tredje stycket 3 UtL). Det gäller oberoende av vem som har fattat det bakomliggande beslutet och vilken typ av ärende det är. 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. Om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende bör Säkerhetspolisen även i dessa fall kunna överta verkställigheten från Polismyndigheten, om det finns anledning till det i det enskilda fallet. Det bör därför införas en bestämmelse om att Polismyndigheten får överlämna ett ärende om ny verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende. Till skillnad från vad som gäller för ärenden om ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i andra fall bör ett ärende om ny verkställighet däremot inte få överlämnas till

Prop. 2023/24:36 Migrationsverket om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Hur bör bestämmelsen i 12 kap. 14 § UtL utformas?

Lagrådet anser att bestämmelsen i 12 kap. 14 § UtL om vilken myndighet som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning har fått en svåräst utformning i lagrådsremissen och förordar en annan formulering. Regeringen anser att bestämmelsen bör utformas med beaktande av Lagrådets förslag. Till skillnad från Lagrådet anser dock regeringen att det även fortsättningsvis bör anges i lagtexten att Polismyndigheten ska verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och att regleringen gällande säkerhetsärenden bör samlas i ett stycke.

5.5 Överklagande av beslut i fråga om främlingspass och uppsikt

Regeringens förslag: Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass ska få överklagas även om frågan om främlingspass inte har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut om återkallelse av ett främlingspass ska också få överklagas till en migrationsdomstol.

Säkerhetspolisen ska få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass och uppsikt i ett säkerhetsärende.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om avslag på en ansökan om främlingspass eller om återkallelse av ett främlingspass bör kunna överklagas

Enligt 14 kap. 6 a § UtL 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. När bestämmelsen infördes anförde regeringen att det inte är ändamålsenligt att avslag på ansökan om främlingspass inte kan överklagas i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (se prop. 2013/14:217 s. 36).

I avsnitt 5.2 föreslås att det införs en möjlighet för Migrationsverket att besluta om återkallelse av främlingspass av säkerhetsskäl. Regeringen anser i likhet med utredningen att sådana beslut bör få överklagas till en migrationsdomstol. Motsvarande överklagandemöjlighet finns beträffande återkallelse av uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt (14 kap. 3 § UtL). Vidare gäller att Migrationsverkets beslut i fråga om resedokument får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 6 § UtL).

Utredningen föreslår att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol,

oberoende av om frågan prövats i samband med en fråga om uppehållstillstånd. Regeringen delar utredningens bedömning att en sådan klagomöjlighet bör införas.

Detta innebär att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass eller om återkallelse av ett främlingspass bör få överklagas till en migrationsdomstol.

Säkerhetspolisen bör kunna överklaga beslut i fråga om främlingspass och uppsikt i säkerhetsärenden

Av 14 kap. 11 § UtIL framgår att Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, ställning som varaktigt bosatt och förvar i säkerhetsärenden.

Säkerhetspolisen kan även ha ett intresse av att kunna överklaga beslut i fråga om främlingspass i ett säkerhetsärende. Det kan t.ex. vara fallet om ett beslut innebär att främlingspass beviljas trots att Säkerhetspolisen har avstyrkt det eller om Migrationsverket har beslutat att inte återkalla ett främlingspass trots att det finns säkerhetsskäl som kan tala för det.

Ett sådant intresse kan också anses finnas när det gäller beslut i fråga om uppsikt, t.ex. om ett beslut har fattats om att utlänningsen inte ska stå under uppsikt eller om ett uppsiktsbeslut har fått ett mindre omfattande innehåll än vad Säkerhetspolisen anser behövs. Det finns inte heller 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.

Regeringen anser därför att det finns skäl att låta Säkerhetspolisen få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass och uppsikt i säkerhetsärenden. Det bör alltså införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att till migrationsdomstol överklaga även sådana beslut.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2024.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2024. Bestämmelserna bör tillämpas från den dag de träder i kraft. Det finns därför inte något behov av övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Konsekvenser för myndigheter och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning: Förslagen förväntas inte leda till några kostnadsökningar för Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller domstolarna som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen förväntas få positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över konsekvensanalysen. *Migrationsverket* delar inte utredningens bedömning att endast ett fåtal personer kommer att överklaga beslut om att avslå en ansökan om främlingspass och att det inte kommer att leda till mycket merarbete. Att återkallelse av uppehållstillstånd kommer att kunna ske i fler fall menar Migrationsverket innebär en ökad arbetsbelastning för myndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen lämnas förslag om att ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas ska vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär att fler ärenden än i dag kan utgöra säkerhetsärenden. Vidare föreslås att Migrationsverket ska få återkalla ett främlingspass av säkerhetsskäl, vilket kan leda till något fler ärenden om återkallelse av främlingspass. Därtill lämnas förslag om att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass och om återkallelse av ett främlingspass ska få överklagas till en migrationsdomstol, vilket innebär en utökad klagomöjlighet. I utredningen konstateras att bara en del av de som får avslag på sin ansökan om främlingspass kan förväntas överklaga besluten och att ärendena rör en mycket begränsad fråga. Utredningens bedömning är därför att överprövningen inte medför särskilt mycket merarbete för domstolarna. Den utökade möjligheten att klaga på beslut i fråga om främlingspass kan medföra en något ökad måltillströmning till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Migrationsverket kan därmed få en något ökad arbetsbörda av att hantera överklagandena. När det gäller eventuellt merarbete för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen gör regeringen dock ingen annan bedömning än utredningen, och eventuella kostnadsökningar bör därmed kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag. Detsamma får anses gälla det merarbete som förslagen om främlingspass kan medföra för Migrationsverket.

I propositionen lämnas även förslag om att Säkerhetspolisen ska få överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass och uppsikt i ett säkerhetsärende. Enligt utredningens bedömning bör de eventuella kostnadsökningar som det medför att hantera sådana överklaganden inte bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Regeringen delar den bedömningen.

Därutöver föreslås att uppehållstillstånd, under vissa förutsättningar, ska få återkallas om utlänningen kan antas komma att bedriva statsstört företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. Förslag lämnas även om att vissa tidsfrister för att återkalla uppehållstillstånd ska förlängas och att uppehållstillstånd även ska få återkallas efter tidsfristens utgång, om det finns synnerliga skäl. Detta innebär att beviljade uppehållstillstånd kan återkallas i fler fall och efter längre tid än vad som gäller i dag. I utredningen konstateras att det kan medföra något ökade kostnader att hantera ärenden om återkallelse och överklaganden av sådana beslut. Utredningens bedömning är dock att kostnadsökningarna inte bör bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Även med beaktande av vad *Migrationsverket* anför delar regeringen utredningens bedömning i denna del.

Den utökade möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd bör leda till att något fler avlägsnandebeslut ska verkställas. Det får dock antas röra sig om ett begränsat antal tillkommande verkställighetsärenden. Enligt huvudregeln gäller att Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden. I propositionen lämnas förslag om att detta inte ska gälla om en allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott. Det lämnas även förslag om att Säkerhetspolisen, i vissa fall när utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende, ska kunna överta verkställigheten från Polismyndigheten. Förslagen innebär att såväl Säkerhetspolisen som Polismyndigheten kan få något fler verkställighetsärenden att hantera, men den något ökade arbetsbördan bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen syftar bl.a. till att fler utlänningar som kan komma att bedriva säkerhetshotande verksamhet inte ska ha möjlighet att stanna kvar i landet när det upptäcks att de utgör ett säkerhetshot. Brott kan förhindras om utlänningarna i fråga tvingas att lämna landet. Förslagen förväntas därmed få en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet.

7.2 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen innebär inte några konsekvenser för jämställdheten. Förslagen medför vissa konsekvenser för barn.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över konsekvensanalysen. *Diskrimineringsombudsmannen* anser att det finns anledning att betona vikten av att myndigheterna vid sin handläggning inte tillämpar kriterier för urval som riskerar att innebära missgynnande av individer med en viss bakgrund i strid med diskrimineringslagen (2008:567). *Barnombudsmannen* framhåller att förslagen får konsekvenser för barn och att barnrättsperspektivet bör förstärkas. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* efterfrågar ytterligare resonemang kring förslagets förhållande till barnkonventionen.

Skälen för regeringens 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 säkerhetsärenden enligt

utlänningslagen och som därmed kommer att omfattas av förslagen. Som *Diskrimineringsombudsmannen* framhåller är det viktigt att myndigheterna vid sin handläggning inte tillämpar kriterier för urval som riskerar att innebära missgynnande av individer med en viss bakgrund i strid med diskrimineringslagen.

Förslagen påverkar, som *Barnombudsmannen* anför, också barn. I enlighet med vad *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* lyfter fram är det då viktigt att tydliggöra förslagets förhållande till barnkonventionen. Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Vid alla åtgärder som rör barn ska också i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Förslagen påverkar barn ur två olika perspektiv. För det första kan barn drabbas av att fler som står dem nära påverkas av förslagen. Exempelvis kan fler föräldrar få sina uppehållstillstånd återkallade. Detta kan leda till att barn skiljs från och har svårare att utöva familjeliv med föräldern. För det andra kan fler barn själva direkt påverkas av förslagen. Exempelvis kan även ett barn som kan antas komma att bedriva verksamhet med koppling till terrorism få sitt uppehållstillstånd återkallat.

Propositionens förslag syftar till att förhindra hot mot Sveriges säkerhet. Att barn på något sätt påverkas av förslagen anser regeringen är ofrånkomligt för att detta ska kunna uppnås. Förslagen kommer dock att öka förutsättningarna för ett säkrare samhälle för de personer, inklusive barn, som befinner sig här. Ett säkrare samhälle bedöms vara positivt även ur ett barnrättsperspektiv. I samtliga fall som rör barn ska dessutom, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Därutöver ska det vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt någon av de nya återkallelsegrunderna hänsyn tas till den anknytning utläningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid bedömningen ska bl.a. särskilt beaktas om utläningen har barn i Sverige och utlänningsens övriga familjeförhållanden (7 kap. 4 § UtL).

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap. Lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser

Vissa definitioner

Säkerhetsärenden

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

- att en utläning 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 utlännings statusförklaring ska återkallas,
- att en utlännings resepass ska återkallas,
- att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller
- 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.

I paragrafen anges vilka ärenden som utgör säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att även ärenden där Säkerhetspolisen – av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet – förordar att en utlännings främlingspass ska återkallas, ska vara säkerhetsärenden. Ändringen ger Säkerhetspolisen möjlighet att förorda att en utlännings främlingspass även i de fall där den frågan behandlas skild från frågan om uppehållstillstånd. Det blir också möjligt för Säkerhetspolisen att förorda att ett främlingspass ska återkallas enligt den nya 2 kap. 1 d §.

Vidare ändras uttrycket rikets säkerhet till det modernare Sveriges säkerhet. Ändringen är endast språklig.

2 kap. Villkor för att en utlännings skall få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige

Pass

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

Ett främlingspass som har utfärdats enligt 1 a § andra stycket får dock återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att återkalla ett främlingspass av säkerhetsskäl. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* framgår att ett främlingspass får återkallas om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. För att ett främlingspass ska få återkallas ska det alltså finnas något skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet som gör att utlännings inte längre bör få ha ett främlingspass och med hjälp av det kunna resa utanför Sverige. Ett exempel kan vara en utlännings som kan antas bedriva spioneri eller begå andra brott som allvarligt hotar säkerheten i det svenska samhället. Ett annat är att utlännings har någon form av koppling till terrorism.

I paragrafens *andra stycke* anges vad som gäller för att ett främlingspass ska få återkallas av säkerhetsskäl om passet har utfärdats enligt 1 a § andra stycket, dvs. för en utlännings som har beviljats uppehållstillstånd som

alternativt skyddsbehövande eller har beviljats skyddsstatusförklaring. Främlingspasset får då endast återkallas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Det motsvarar vad som gäller för att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller har beviljats skyddsstatusförklaring inte ska ha rätt att få ett främlingspass utfärdat (jfr 1 a § andra stycket och artikel 25.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Uttrycket den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen är unionsrättsligt och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten.

7 kap. Återkallelse av tillstånd

3 § Upphållstillstånd får återkallas för en utlänning som *har* 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 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 utlänningen

- a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

- b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makt räknning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

- c) 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 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. *Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Paragrafen utformas delvis i linje med *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2 och 5.3.3.

I *första stycket* utvidgas möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som har rest in i Sverige och kan antas komma att ägna sig åt säkerhetshotande verksamhet.

Punkt 3 a motsvarar i sak nuvarande punkt 3.

Punkt 3 b, som är ny, innebär att uppehållstillstånd får återkallas om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till viss typ av företagsspioneri. Företagsspioneri innebär enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter att någon olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet. Vad som avses med en företagshemlighet framgår av 2 § samma lag. För att ett

uppehållstillstånd ska få återkallas krävs att utlänningsen kan antas komma att bedriva sådant företagsspioneri som är statsstyrt, dvs. som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning (jfr 1 § första stycket 5 lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott). Rekvisitet ”på uppdrag av” innefattar t.ex. den situationen att en utlänningsen som är anställd i en svensk näringsverksamhet 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 antagna företagsspioneriet, 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 del. Genom rekvisitet ”någon som agerar för en främmande makts räkning” omfattas de fall där ett uppdrag har lämnats eller en verksamhet understöds av ett subjekt som är en annan juridisk person än staten. (Jfr prop. 2007/08:163 s. 80.)

För att ett uppehållstillstånd ska få återkallas krävs vidare att det kan antas att brottet inte leder till endast böter. På samma sätt som när det gäller sabotage, spioneri och olovlig underrättelseverksamhet finns det också en geografisk begränsning som innebär att det för återkallelse krävs att företagsspioneriet kan antas komma att bedrivas i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Enligt *punkt 3 c*, som är ny, får en utlännings uppehållstillstånd återkallas om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Med terrorism avses här i första hand detsamma som i terroristbrottslagen (2022:666). Det innebär att ett uppehållstillstånd kan återkallas t.ex. om det kan antas att utlänningsen kommer att ha samröre med en terroristorganisation, finansiera terrorism eller utbilda sig för terrorism. Det krävs emellertid inte att det kan antas att utlänningsen kommer att göra sig skyldig till en gärning som har med terrorism att göra och som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Även misstankar om att utlänningsen kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda enligt den lagen, men som ändå har med terrorism att göra kan falla in under återkallelsegrunden. Det kan exempelvis handla om vissa former av deltagande i en sammanslutning som inte är att anse som en terroristorganisation i terroristbrottslagens mening men som t.ex. ägnar sig åt rekrytering till terrorism, utan att deltagandet utgör brott enligt den lagen. Verksamheten ska vara av sådant slag att den hotar säkerheten i Sverige. Bedömningen ska göras utifrån vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter. Det ska alltså göras en samlad bedömning av risken för framtida verksamhet.

Den aktuella återkallelsegrunden är, till skillnad från vad som är fallet vid återkallelse enligt punkt 3 a eller 3 b, inte geografiskt begränsad till Sverige eller något annat nordiskt land. Återkallelse kan alltså även ske om det kan antas att utlänningsen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism i andra länder.

Första stycket ändras i övrigt endast språkligt och redaktionellt.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningsen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet förlängs från tre år till fem år och att samma tidsfrist gäller om det kan antas att utlänningsen

kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism.

Ändringen innebär också att uppehållstillstånd får återkallas efter att femårsfristen har löpt ut, om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses här t.ex. 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, t.ex. koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd.

8 kap. Avvisning och utvisning

Särskilt tillstånd till kort besök

25 § En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd till besök för en utlänning som meddelats ett återreseförbud. Paragrafen ändras som en följd av att nuvarande 12 kap. 14 a § betecknas 12 kap. 14 b §.

Upphävande av återreseförbud

26 § Ett beslut om återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § som har vunnit laga kraft får helt eller delvis upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

En utlänning får ansöka om upphävande av ett förbud som avses i första stycket. En sådan ansökan ska ges in till Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas.

Paragrafen behandlar upphävande av återreseförbud.

Första stycket ändras som en följd av att nuvarande 12 kap. 14 a § betecknas 12 kap. 14 b §.

9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut

12 § När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen 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.

I paragrafen finns bestämmelser om omhändertagande av en utlänning för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Första stycket ändras som en följd av att bestämmelser om när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning i fortsättningen finns i 12 kap. 14 och nya 14 a §§. Ändringen innebär att paragrafhänvisningen tas bort. Bestämmelser om när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning finns bara i 12 kap. 14 och 14 a §§.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Verkställande myndighet

14 § *Migrationsverket ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning om inte annat föreskrivs i denna paragraf eller i 14 a §.*

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

Polismyndigheten ska verkställa

1. *sina* beslut om avvisning,
2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *och*
3. beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.

Paragrafen reglerar, tillsammans med den nya 14 a §, vilken myndighet som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Paragrafen utformas med beaktande av *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket ändras som en följd av att bestämmelsen i nuvarande fjärde stycket flyttas till 14 a §.

Genom ett tillägg i *andra stycket* klargörs att Säkerhetspolisen inte är verkställande myndighet om allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap., även om utlänningen också omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. I de fallen är Polismyndigheten verkställande myndighet enligt tredje stycket 2. Ändringen i *andra stycket* innebär också en begränsning av möjligheten för Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet att bestämma att en annan myndighet än Säkerhetspolisen ska sköta verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Det krävs i fortsättningen att Säkerhetspolisen har begärt att en annan myndighet ska verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen bör då ange vilken annan myndighet som ska få ansvaret för verkställigheten. Som utgångspunkt bör uppgiften lämnas till Polismyndigheten.

Bestämmelserna i nuvarande *fjärde* och *femte styckena* flyttas till 14 a §.

Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

14 a § *Migrationsverket får lämna över ett avvísings- 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 ärende enligt 14 § tredje stycket 3 får dock inte överlämnas till Migrationsverket om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Polismyndigheten får överlämna ett ärende enligt 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Paragrafen, som är ny, anger i vilka fall en verkställande myndighet får överlämna eller återlämna ett verkställighetsärende till en annan myndighet. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Bestämmelsen i *första stycket* förs oförändrad över från nuvarande 14 § fjärde stycket.

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* förs oförändrad i sak över från nuvarande 14 § femte stycket.

I *andra stycket andra meningen* införs en bestämmelse som innebär att Polismyndigheten inte har möjlighet att överlämna ett beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket till Migrationsverket om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende. I de fallen får beslutet överlämnas endast till Säkerhetspolisen för ny verkställighet, se tredje stycket.

I *tredje stycket* införs en möjlighet för Polismyndigheten att i vissa fall överlämna ett verkställighetsärende till Säkerhetspolisen. Polismyndigheten får överlämna verkställigheten av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende. Polismyndigheten ansvarar enligt 14 § tredje stycket 2 för att verkställa sådana beslut men ges alltså här en möjlighet att lämna över verkställighetsärendet till Säkerhetspolisen. Det förutsätter dock att Säkerhetspolisen begär att få överta verkställigheten. På motsvarande sätt får Polismyndigheten överlämna ett beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket till Säkerhetspolisen, om utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende och Säkerhetspolisen begär det. Som utgångspunkt bör Polismyndigheten alltid överlämna ärenden om Säkerhetspolisen begär det.

När ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas

15 § Ett beslut om avvísning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Om ett beslut om avvísning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 b §, ska beslutet om avvísning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

Det som anges i tredje stycket gäller även vid avvisning eller utvisning av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas.

Andra stycket ändras som en följd av att nuvarande 12 kap. 14 a § betecknas 12 kap. 14 b §.

13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

Parts rätt att få del av uppgifter i vissa fall

9 § 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.

I paragrafen regleras en parts rätt att få del av uppgifter i vissa typer av ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen ändras på så sätt att ärenden om återkallelse av främlingspass läggs till i uppräkningsdelen av 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. Parten ska också ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Ändringen innebär att Migrationsverket kan avgöra ett ärende om återkallelse av främlingspass utan föregående kommunikation om utlänningen befinner sig utomlands.

14 kap. Överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut

Främlingspass

6 a § Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass *eller om återkallelse av ett främlingspass* får överklagas till en migrationsdomstol.

I paragrafen regleras överklagande av Migrationsverkets beslut om främlingspass. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Paragrafen ändras på så sätt att en utlänning får överklaga Migrationsverkets beslut om att avslå hans eller hennes ansökan om främlingspass även om frågan om främlingspass inte har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Överklagande kan i fortsättningen ske antingen separat eller som tidigare i samband med

överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Ändringen innebär också att en utlänning får överklaga Migrationsverkets beslut att återkalla hans eller hennes främlingspass. Besluten överklagas till en migrationsdomstol.

Säkerhetsärenden

11 § 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.

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Paragrafen ändras som en 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 en utlänning har beviljats ett främlingspass trots att Säkerhetspolisen 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, har 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 har beslutat att en utlänning inte ska ställas eller fortsatt ska stå under uppsikt trots att Säkerhetspolisen anser att det behövs. Det kan även bli aktuellt för Säkerhetspolisen att överklaga ett beslut om uppsikt om beslutet har fått ett mindre ingripande innehåll än vad myndigheten anser behövs.

Sammanfattning av betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16)

Prop. 2023/24:36
Bilaga 1

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 rätttegångsbalken. 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 utlännningar. Den nya lagen ska, i likhet med den nuvarande, gälla i stället för utlänningslagen för utlännningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot. 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 utlännningar.

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 belagd 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 förvarlokaler. Ett barn som hålls i förvar enligt den nya lagen får avskiljas från andra förvarstagna, 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 för 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 utökad 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 statsstyrt företagsspioneri i Sverige eller

något annat nordiskt land. Tidsfristen för återkallelse 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 utlänningen 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.

Utdrag ur betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen

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 §,¹

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 §²

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

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

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

– att en utlännings ansökan om statusförklaring ska återkallas,

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

– att en utlännings ansökan om resedokument, eller

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

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

¹ Senaste lydelse av
12 kap. 14 a § 2012:129
12 kap. 14 b § 2017:22.

² Senaste lydelse 2016:1243.

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

Prop. 2023/24:36
Bilaga 2

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.

7 kap.

3 §³

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 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 utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri *eller* olovlig underrättelseverksamhet i Sverige *eller* i något annat nordiskt land.

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

³ Senaste lydelse 2008:884.

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 utlännningen 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlännningen 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 utlännningen vistats i Sverige i mer än tre år med uppehållstillstånd får uppehållstillstånd inte återkallas enligt 3 § första stycket 1. Om utlännningen 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.

12 kap.

14 §⁴

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

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

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

2. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, *även om ärendet är ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 §, 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 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 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 §⁵

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 §⁶

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 §⁷

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.

⁵ Senaste lydelse 2018:822.

⁶ Senaste lydelse 2014:778.

⁷ Senaste lydelse 2014:198.

Denna lag träder i kraft den...

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Amnesty International, Asylrättscentrum, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, DB Schenker AB, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarsmakten, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Kustbevakningen, Malmö tingsrätt, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Postnord Group AB, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Svenska Röda Korset, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Amman, Sveriges ambassad i Damaskus, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Tullverket, TU – Medier i Sverige, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) och Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Barnrättsbyrån, Bring Parcel, Centrum för rättvisa, Citymail Sweden AB, DHL, Fria Postoperatörs förbund FPF, Fryshuset, Rädda barnen, Svenska FN-förbundet, Sveriges domareförbund, UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna och UPS.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att nuvarande 12 kap. 14 a och 14 b §§ ska betecknas 12 kap. 14 b och 14 c §§,

dels att 1 kap. 7 §, 7 kap. 3 §, 8 kap. 25 och 26 §§, 9 kap. 12 §, 12 kap. 14 och 15 §§, 13 kap. 9 § och 14 kap. 6 a och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 12 kap. 14 a och 14 b §§ ska sättas närmast före 12 kap. 14 b respektive 14 c §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 d § och 12 kap. 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §²

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

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

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

– att en utlännning inte ska beviljas resedokument, *eller*

– att en utlännning inte ska beviljas resedokument,

– *att en utlännning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller*

– 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.

¹ Senaste lydelse av

12 kap. 14 a § 2012:129

12 kap. 14 b § 2017:22

rubriken närmast före 12 kap. 14 a § 2012:129

rubriken närmast före 12 kap. 14 b § 2012:129.

² Senaste lydelse 2016:1243.

2 kap.

1 d §

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

Ett främlingspass som har utfärdats enligt 1 a § andra stycket får återkallas enligt första stycket endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

7 kap.

3 §³

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 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 utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri *eller* olovlig underrättelseverksamhet i Sverige *eller i något annat nordiskt land.*

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

bedriver verksamhet som kräver ett

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen 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 utlänningen *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 matts 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 utlänningen kommer att bedriva

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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 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. *Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 eller 4 endast om det finns synnerliga skäl för det.*

8 kap.

25 §⁴

En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

26 §⁵

Ett beslut om återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 a eller 15 a § som har vunnit laga kraft får helt eller delvis upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

Ett beslut om återreseförbud enligt 23 eller 27 § eller 12 kap. 14 b eller 15 a § som har vunnit laga kraft får helt eller delvis upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

⁴ Senaste lydelse 2014:198.

⁵ Senaste lydelse 2014:198.

En utlänning får ansöka om upphävande av ett förbud som avses i första stycket. En sådan ansökan ska ges in till Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte upphäva ett återreseförbud som meddelats av domstol. Om Migrationsverket finner att ett sådant återreseförbud bör upphävas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande hade kunnat överklagas.

9 kap.

12 §⁶

När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen *enligt 12 kap. 14 §*, 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.

När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får utlänningen omhändertas av den verkställande myndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras.

12 kap.

14 §⁷

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.

⁶ Senaste lydelse 2017:906.

⁷ Senaste lydelse 2017:906.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisnings- ärende 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 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 utvisnings- ärende 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 ärende enligt 14 § tredje stycket 3 får dock inte överlämnas till Migrationsverket om utlänningen omfattas av ett säkerhetsärende.

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

15 §⁸

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för utvisning innehåller en tidsfrist för

⁸ Senaste lydelse 2020:939.

frivillig avresa ska utlänningslämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningslämna landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem som har rest in i Sverige får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller familjemedlemmen fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet.

Det som anges i tredje stycket gäller även vid avvisning eller utvisning av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

13 kap.

9 §⁹

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 utlänningslämna landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 b §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

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 utlänningslämna landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 b §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter.

14 kap.

6 a §¹⁰

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 om avslag på en ansökan om främlingspass *eller om återkallelse av ett främlingspass* får överklagas till en migrationsdomstol.

⁹ Senaste lydelse 2018:822.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:778.

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, ställning som *främlingspass*, ställning som varaktigt bosatt, förvar *och uppsikt* i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen.

Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹¹ Senaste lydelse 2014:198.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-06-21

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen – ett mer ändamålsenligt regelverk

Enligt en lagrådsremiss den 8 juni 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Catrine Manne Rutberg.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Sammanfattning av yttrandet

Lagrådet avstyrker förslaget att det ska införas en möjlighet till återkallelse av ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i landet med hänvisning till att det – som det har formulerats i remissen – kan antas att han eller hon ”kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism”, trots att verksamheten inte är straffbar. I övrigt har Lagrådet inga invändningar i sak mot förslagen, men råder regeringen att justera det på ett antal punkter.

Lagrådsremissens rubrik och dess huvudsakliga innehåll

Remissen har rubriken Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen – ett mer ändamålsenligt regelverk. Överskriften antyder att det är fråga om en större förändring av de regler – det ”regelverk” – som gäller på området. Så är emellertid knappast fallet. I stället rör det sig om justeringar inom ramen för det regelverk i utlänningslagen som redan existerar. Det kan därför finnas skäl att överväga utformningen av rubriken på den kommande propositionen.

De mera betydande justeringar som föreslås i Lagrådsremissen är att listan på vilka typer av fall som ska utgöra säkerhetsärenden enligt lagen utökas med sådana där säkerhetspolisen förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas. Vidare föreslås att ett främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl. Det ska också bli möjligt att i vissa fall återkalla ett uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med ”koppling till terrorism”.

Frågor med anknytning till de som behandlas i remissen har nyligen varit föremål för lagstiftning. Denna har trätt i kraft den 1 juli 2022. (Se lagen

Lagförslagen

2 kap. 1 d §

Enligt paragrafen ska Migrationsverket få återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Ett främlingspass som har utfärdats för en utlänning som enligt 2 kap. 1 a § andra stycket har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller som har beviljats skyddsstatusförklaring ska dock få återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Dessa båda regler ska finnas i var sitt stycke i paragrafen.

Lagrådet har viss förståelse för formuleringen av lagförslaget; det måste beaktas bl.a. hur reglerna i 2 kap. 1 a § andra stycket är utformade. Men följden har alltså blivit att det i paragrafens första stycke talas om ”Sveriges säkerhet” medan det i andra stycket enligt förslaget ska stå ”den nationella säkerheten”. Och enligt regeln i första stycket ska hänsyn tas till ”allmän säkerhet” till skillnad från enligt andra stycket där inverkan på ”den allmänna ordningen” ska vara ett beslutskriterium.

Enligt Lagrådets uppfattning finns det inte några skillnader i innebörd mellan ”Sveriges säkerhet” och ”den nationella säkerheten”. Detta talar naturligtvis emot att två skilda uttryckssätt väljs. I vilken mån det råder någon skillnad i betydelse mellan ”allmän säkerhet” och ”den allmänna ordningen” är väl mera oklart. I mångt och mycket torde det emellertid vara fråga om i huvudsak likartade bedömningsgrunder. Därmed framstår skillnaden i uttryckssätt som opåkallad och det kan inte uteslutas att den leder till tillämpningsproblem.

Som Lagrådet ser det är det inte någon god ordning att lagstifta på detta sätt. Förslaget belyser den risk som finns för att lagar som har genomgått många ändringar – som utlänningslagen har gjort sedan den infördes år 2006 – så småningom uppvisar sådana brister i fråga om överskådlighet, följdriktighet, enhetlighet och språklig begriplighet att ett större omtag måste göras. Det kan vara så att det i närtid behöver tas ett samlat grepp om utlänningslagen.

Hur som helst bör innebörden av de olika nu angivna kriterierna utvecklas i författningskommentaren.

7 kap. 3 §

I bestämmelsen anges under vilka förutsättningar som uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet. Förslaget innebär bl.a. att i nuvarande första stycket tredje punkten ska de nya reglerna avseende företagsspioneri läggas in. Rent språkligt är förslaget inte särskilt lyckat. Lagrådet föreslår att punkt 3 ges följande lydelse.

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

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs alltså att företagsspionieret utövas på uppdrag av eller understöds av främmande makt eller av någon som agerar för främmande makts räkning. Därmed utesluts det fallet att utlänningen utövar företagsspioneri på egen hand med en tanke att i en framtid sälja det som han eller hon har kommit över till en främmande makt. Lagrådet anser det vara oklart varför denna begränsning har gjorts.

Enligt den nya fjärde punkten ska ett uppehållstillstånd få återkallas för en utlänning som har rest in i landet även när det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva ”verksamhet med koppling till terrorism”. I författningskommentaren (s. 33 f.) sägs följande.

Med terrorism avses här i första hand detsamma som i terroristbrottslagen (2022:666). Det innebär att ett uppehållstillstånd kan återkallas t.ex. om det kan antas att utlänningen kommer att ha samröre med en terroristorganisation, finansiera terrorism eller utbilda sig för terrorism. Det krävs emellertid inte att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som har med terrorism att göra och 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 om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Verksamhet med koppling till terrorism kan exempelvis vara att delta i en organisation som ägnar sig åt rekrytering till terrorism eller finansiering av en terroristorganisation, utan att det är fråga om ett brott enligt terroristbrottslagen.

I allmänmotiveringen (s. 21) anges att verksamheten ”bör” vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet.

Terroristbrottslagen har nyligen utvidgats på så sätt, att deltagande i en terroristorganisation har blivit straffbelagt i den mån deltagandet inte har varit ringa eller med ”hänsyn till omständigheterna” försvarligt (se 4 a § i den lagen). I sitt yttrande den 1 mars 2023 över det lagstiftningsärendet anförde Lagrådet sammanfattningsvis följande (se prop. 2022/23:73 s. 103).

I lagrådsremissen uttalar att den föreslagna straffbestämmelsen har ett väl avgränsat tillämpningsområde och att kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd (se s. 34). Lagrådet kan inte instämma i detta.

Med hänsyn till den problematik som Lagrådet har beskrivit, och som i det följande tas upp ytterligare vid granskningen av främst den föreslagna nya 4 a §, ställer sig Lagrådet frågan, om det inte hade varit bättre att göra ett omtag och utan läsningar till de bestämmelser som nu är i kraft på nytt se över terroristbrottslagen. Som Hovrätten för Västra Sverige och Sveriges Domareförbund har framhållit kan det exempelvis övervägas om inte deltagandebrottet och samröresbrottet skulle kunna smältas samman till en och samma straffbestämmelse.

Lagrådets sammanfattande bedömning av det framlagda förslaget är att det finns en tydlig risk för att det kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas. Det är också tveksamt om det uppfyller de krav på tydlighet som måste ställas på strafflagstiftning. Slutsatsen blir att förslaget inte i nuvarande skick bör läggas till grund för lagstiftning. I stället bör det övervägas på nytt om en lagstiftning av den här typen verkligen bör införas och hur den i så fall bör utformas.

Det innebär att Lagrådet avråder från att remissförslaget i dess nuvarande utformning blir lag.

Trots Lagrådets kritik infördes det nya deltagandebrottet.

Av Lagrådets yttrande över förslaget till deltagandebrott framgår att det som numera är straffbelagt inom ramen för terroristbrottslagen är mycket omfattande. Det ska observeras att inte endast deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism och rekrytering till terrorism är straffbelagt. Även medverkan till sådan brottslighet i form av anstiftan eller medhjälp är straffbart, varvid det ska noteras att ansvaret för medhjälp till brott är mycket omfattande enligt svensk rätt. Dessutom är det i terroristbrottslagen i stor utsträckning föreskrivet straffansvar för kuperade brottsformer, dvs. för försök, förberedelse och stämpling till dessa brottstyper och dessutom för medverkan till försök etc. Lagrådet ställer sig frågan, vad som vid sidan av den mycket omfattande kriminaliseringen enligt terroristbrottslagen kan utgöra verksamhet ”med koppling till terrorism”. Det gäller särskilt som verksamheten ”bör” vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet.

Redan det förhållandet att det är svårt att peka på fall som avses med uttrycket ”koppling till terrorism” visar att lagförslaget måste ifrågasättas; de exempel på fall som ges i remissen torde utan vidare täckas av terroristbrottslagens kriminalisering.

Som Lagrådet ser det kan i vart fall den föreslagna formuleringen av denna nya fjärde punkt inte godtas. För att lokutionen ”verksamhet med koppling till terrorism” ska kunna ha något reellt tillämpningsområde – vid sidan av sådant handlande som är straffbelagt genom terroristbrottslagen – måste den aktuella verksamheten befinna sig så långt ut i periferin av vad som avses med terrorism, att kopplingen till terrorism riskerar att bli diffus och svår fångad. Som förslaget är utformat finns det därmed en risk för att tillämpningen av bestämmelsen inte får tillräckligt tydliga gränser utan kan komma att framstå som godtycklig.

Det säger sig självt att om förslaget genomförs kan ytterligare rättssäkerhetsproblem förutses med åtföljande rättsotrygghet för personer med uppehållstillstånd i Sverige.

Lagrrådet avstyrker lagförslaget i denna del.

Den här bestämmelsen avser vilken myndighet som ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning. Lagtexten har i förslaget fått en svåräst utformning. Lagrådet förordar följande formulering.

Migrationsverket ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning om inte annat föreskrivs i denna paragraf eller i 14 a §.

Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvísning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende. Detta gäller dock inte om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott. Då ska beslutet verkställas av Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska därutöver verkställa

1. sina beslut om avvísning och
2. beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 23 § första stycket.

Migrationsverket eller den domstol som avgör ett säkerhetsärende får i beslut om avvísning eller utvisning, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten.

12 kap. 14 a §

Även den här paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av avvísnings- eller utvisningsbeslut. För att definiera vem som kan vara aktuell i sammanhanget används uttrycket att ”utlänningen omfattas av ett säkerhetsärende”. Lagrådet ifrågasätter om det är språkligt korrekt att tala om att någon omfattas av ett ärende. I vart fall är det bättre att tala om den utlänning som säkerhetsärendet avser.

Uttrycket ”omfattas av ett säkerhetsärende” förekommer på flera ställen i remisstexten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, Waltersson Grönvall, Roswall, Forssell, Wykman, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Bohlin

Regeringen beslutar proposition Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen