



R&S

RiR 2026:13

Hanteringen av säkerhetsärenden på migrationsområdet

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:13

ISBN 978-91-7086-753-8

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-08-31
Diarienummer: 2025/0246
RiR 2026:13

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Hanteringen av säkerhetsärenden på migrationsområdet

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets, Säkerhetspolisens och regeringens hantering av säkerhetsärenden på migrationsområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket och Säkerhetspolisen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisorerna Jan Szulkin och Maria Westerlind samt enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Tommi Teljosuo

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Migrationsverket, Säkerhetspolisen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga, delfrågor och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
2 Bakgrund	14
2.1 Säkerhetsärenden avser personer som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet	14
2.2 Om organiseringen av arbetet med säkerhetsärenden	15
3 Migrationsverket identifierar potentiella säkerhetshot i sin handläggning	19
3.1 Sammanfattande iakttagelser	19
3.2 Säkerhetsindikationer upptäcks i samband med ansökan och under Migrationsverkets handläggning av ärenden	19
3.3 Migrationsverkets arbete med att identifiera säkerhetsindikationer har utvecklats och fungerar i många avseenden väl	21
4 Säkerhetspolisen utreder och bedömer säkerhetshot	26
4.1 Sammanfattande iakttagelser	26
4.2 Säkerhetspolisen arbetar aktivt för att säkerställa juridiskt korrekta och likvärdiga beslut	26
4.3 Det finns ett omfattande kvalitetssäkringssystem för kvalificerade säkerhetsärenden	27
4.4 Säkerhetspolisen gör få systematiska uppföljningar av besluten och deras effekter	28
4.5 Brister i säkerhetsunderrättelseverksamheten riskerar att återspeglas i arbetet med utlänningsärenden	29
4.6 Trots effektiviseringar är Säkerhetspolisens handläggningstider fortsatt långa	29
4.7 Erinran kan baseras på olika starka hotbilder beroende på ärendeslag	30
5 Migrationsverket handlägger och beslutar i säkerhetsärenden efter erinran från Säkerhetspolisen och regeringen hanterar vissa överklaganden	31
5.1 Sammanfattande iakttagelser	31
5.2 Migrationsverket har centraliserat ansvaret för handläggning och beslut av säkerhetsärenden	32
5.3 Antalet överklaganden i medborgarskapsärenden har ökat kraftigt	36
5.4 Migrationsverket och Regeringskansliet hanterar kvalificerade säkerhetsärenden effektivt	38
6 Säkerhetspolisen verkställer utvisningar och vidtar andra hotreducerande åtgärder	40
6.1 Sammanfattande iakttagelser	40
6.2 Säkerhetspolisen har en särskild organisation och tillgång till stödfunktioner för att verkställa utvisningar	40
6.3 Det är vanligt att utvisningar inte kan verkställas	41
6.4 Problemen med att verkställa utvisningar är huvudsakligen desamma i säkerhetsärenden och andra ärenden	42
6.5 När en utvisning inte verkställs, fortsätter Säkerhetspolisen och andra myndigheter med hotreducerande åtgärder	42
6.6 En person som utvisats av säkerhetsskäl får inte återvända till Schengenområdet	44

7	Slutsatser och rekommendationer	45
7.1	Övergripande slutsatser	45
7.2	Migrationsverket har utvecklade rutiner för att identifiera potentiella säkerhetshot och rapportera dem till Säkerhetspolisen	46
7.3	Trots goda rutiner händer det att Migrationsverket inte upptäcker säkerhetsindikationer	47
7.4	Säkerhetspolisen har goda rutiner för likvärdighet och rättslig kvalitet i enskilda ärenden, men följer sällan upp hur verksamheten bidrar till att reducera hot	47
7.5	Brister i säkerhetsunderrättelseverksamheten riskerar att återspeglas även i utlänningsärendena	48
7.6	Trots effektiviseringar är Säkerhetspolisens handläggningstider fortsatt långa	48
7.7	Även Migrationsverkets handläggning efter Säkerhetspolisens yttrande är långsam	48
7.8	Regeringens ansvar för överklaganden i medborgarskapsärenden bör ses över	49
7.9	Många utvisningar i säkerhetsärenden kan inte verkställas	50
7.10	Rekommendationer	50
	Referenslista	52

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets, Säkerhetspolisens och regeringens hantering av säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (2019:502), medborgarskapslagen (2001:82) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Säkerhetsärendena är ärenden där Säkerhetspolisen av hänsyn till Sverige säkerhet till exempel bedömer att en utländsk medborgare bör utvisas eller att en ansökan om uppehållstillstånd eller medborgarskap bör avslås. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens hantering av säkerhetsärendena i huvudsak är effektiv, men att handläggningstiderna är långa och många beslut om utvisning inte kan verkställas. Regeringen och myndigheterna kan därför vidta flera åtgärder för att ytterligare effektivisera hanteringen.

Samarbetet mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen för att identifiera säkerhetshot fungerar i huvudsak väl

Granskningen visar att Migrationsverket och Säkerhetspolisen har effektiva rutiner och fungerande tekniska lösningar för att uppmärksamma om en person som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap förekommer i Säkerhetspolisens register. Riksrevisionen bedömer att dessa i huvudsak fungerar väl för att identifiera potentiella säkerhetshot, framför allt när det gäller personer som redan vistas i Sverige.

När en person ansöker om uppehållstillstånd i Sverige för första gången har Säkerhetspolisen däremot sällan egna uppgifter om personen. Därför behöver Migrationsverket också identifiera indikationer på att en person som ansöker om uppehållstillstånd kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Sådana säkerhetsindikationer ska sedan förmedlas till Säkerhetspolisen. Granskningen visar att Migrationsverket har effektiva och väl etablerade rutiner för det. Genom dem förmedlar Migrationsverket varje år information om ett stort antal personer till Säkerhetspolisen. De flesta fallen leder inte till någon omedelbar åtgärd från Säkerhetspolisens sida, men granskningen visar att Säkerhetspolisen genom förfarandet får värdefull information om individer, aktörer och företeelser som kan vara av intresse för dess verksamhet.

Det förekommer att Migrationsverket missar indikationer på säkerhetshot i handläggningen av uppehållstillstånd

Trots att rutinerna är väl kända och etablerade visar granskningen att Migrationsverket inte alltid uppmärksammar säkerhetsindikationer. Det beror på att Migrationsverket inte alltid begär in relevant bakgrundsinformation om de sökande. Det beror också på att kompetensen varierar mellan medarbetare och att styrningen ofta premierar snabbhandläggning framför djupare utredning. Det förekommer därför att Migrationsverket uppmärksammar säkerhetsindikationer först när en person efter en lång vistelse i Sverige lämnar in en ansökan på en annan grund än den ursprungliga.

Säkerhetspolisen har goda rutiner för likabehandling och rättslig kvalitet, men det finns risk för bristande träffsäkerhet

Säkerhetspolisen har väl utvecklade rutiner för att säkerställa att dess utlänningsärenden handläggs juridiskt korrekt och bedöms lika. Själva hotbedömningarna baseras på erfarenhet, men granskningen visar att Säkerhetspolisen inte systematiskt har följt upp eller utvärderat hur träffsäkra de är. Riksrevisionen konstaterar att träffsäkerheten är av stor vikt, eftersom alla beslutande instanser undantagslöst litar på Säkerhetspolisens bedömning av huruvida en person utgör ett säkerhetshot.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning pekat på vissa brister i Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet. Dessa kan innebära att väsentlig information om hotaktörer inte kommer Säkerhetspolisen till del eller inte uppmärksammas i arbetet med att reducera hoten genom utlänningsärendena. Dessutom innebär rättsliga bestämmelser att Säkerhetspolisen i vissa fall måste gallra personuppgifter trots att de senare kan leda till att personen ska nekas svenskt medborgarskap. Ett förslag om förlängd tid för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter bereds nu i Regeringskansliet.

Både Säkerhetspolisen och Migrationsverket har långa handläggningstider

Riksrevisionen konstaterar att Säkerhetspolisen har effektiviserat sin verksamhet med utlänningsärenden, men att handläggningstiderna fortfarande är långa. En betydande del av tiden är liggtid då inga åtgärder vidtas för att utreda hur allvarligt hotet är. Riksrevisionen bedömer att detta kan innebära säkerhetsrisker. Därtill medför tidsåtgången merarbete för Migrationsverket och utgör en olägenhet för de personer som slutligen inte bedöms utgöra ett säkerhetshot.

Granskningen visar att handläggningstiderna är långa även hos Migrationsverket efter att Säkerhetspolisen lämnat en erinran mot att en ansökan beviljas. Migrationsverket har utökat bemanningen och påbörjat ett arbete för att effektivisera och följa upp handläggningen bättre. Arbetet försvåras av att det inte går att hindra att obehörig personal tar del av digitala handlingar i Migrationsverkets handläggningssystem. Därför måste vissa handlingar i säkerhetsärenden hanteras i pappersformat eller i särskild IT-utrustning, vilket är krångligt och tidskrävande. Migrationsverkets och Säkerhetspolisens arbetsbörda ökar också av att personer som av säkerhetsskäl fått avslag på en ansökan om medborgarskap omedelbart kan lämna in en ny ansökan trots att grunden för avslaget sällan ändras förrän efter en längre tidsperiod.

Regeringens roll i hanteringen av överklaganden om svenskt medborgarskap kan ifrågasättas

Regeringen beslutar i överklaganden av beslut om svenskt medborgarskap i säkerhetsärenden. Processen är relativt enkel och regeringen har utan undantag beslutat i enlighet med Säkerhetspolisens erinran. Trots det är handläggningstiderna mycket långa, ofta flera år.

Riksrevisionen bedömer att det främst beror på en låg prioritering i förhållande till Regeringskansliets andra arbetsuppgifter. Regeringskansliets handläggningssystem och beredningsprocesser är inte heller utformade för att hantera ett stort antal individärenden med stark sekretess.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen har antagit dubbla roller genom att aktivt styra Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden mot ökade säkerhetskontroller, för att därefter hantera överklaganden av myndighetens beslut i samma ärenden. Riksdagen har tidigare beslutat om att flytta ansvaret för hanteringen av överklaganden i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen från regeringen till migrationsdomstolarna. Riksrevisionen bedömer att det finns skäl att ompröva regeringens ansvar även för överklaganden enligt medborgarskapslagen.

Beslut om utvisningar i säkerhetsärenden kan ofta inte verkställas

Granskningen visar att beslut om utvisning på grund av säkerhetsskäl ofta inte kan verkställas. Skälen till det är i huvudsak desamma som vid andra utvisningar. Riksrevisionen har i en tidigare granskning lämnat rekommendationer för en effektivare återvändandeverksamhet.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att Säkerhetspolisen har tillgång till flera verktyg för att följa upp personer som bedömts utgöra säkerhetshot men som är kvar i landet. Det gäller särskilt i kvalificerade säkerhetsärenden. Riksdagen har också nyligen beslutat om ytterligare utökade möjligheter till tvångsmedel, framför allt i de kvalificerade säkerhetsärendena. Det är för tidigt att bedöma effekterna av dessa. Riksrevisionen avstår därför från ytterligare slutsatser eller rekommendationer i detta avseende.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att flytta hanteringen av överklaganden i medborgarskapsärenden från regeringen till migrationsdomstolen.
- Överväg att införa en karenstid för ny ansökan om svenskt medborgarskap efter ett avslag av säkerhetsskäl.
- Överväg att förlänga behandlingstiden för information i Säkerhetspolisens register.

Till Migrationsverket

- Överväg att begära in uppgifter om sökandes bakgrund och tidigare verksamhet i alla ansökningar om uppehållstillstånd.
- Stärk kompetensen om säkerhetsindikationer hos chefer och medarbetare i all prövningsverksamhet.
- Skynda på utvecklingen av behörighetsstyrning i handläggningssystem.

Till Säkerhetspolisen

- Säkerställ att bristerna som Riksrevisionen tidigare har pekat på rörande säkerhetsunderrättelseverksamheten åtgärdas.
- Vidta ytterligare åtgärder för att korta handläggningstiderna för utlänningsärenden.
- Utveckla systematiken i uppföljningar av hotreducerande åtgärder och effekter av arbetet med utlänningsärenden.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagen har gjort flera tillkännagivanden som rör skyddet mot personer som anses utgöra säkerhetshot mot samhället. Justitieutskottet har bland annat angett som en utgångspunkt att utländska medborgare som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet ska lämna landet. En annan utgångspunkt för utskottet är att rättsväsendets myndigheter behöver ha tillgång till fler verktyg för att kontrollera personer som fått ett utvisningsbeslut med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) men där utvisningen inte kan verkställas.¹

Säkerhetspolisen beskriver i sina årliga lägesbilder ett allvarligt och komplext säkerhetsläge. Detta berör också risken för att utländska medborgare bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige, till exempel avseende

- ett högre och mer komplext terrorhot och ett ökat inflöde av attentatshot som är riktade mot Sverige
- terrorfinansiering från Sverige i huvudsak till individer och organisationer utanför Europa
- underrättelseverksamhet och påverkansarbete där främmande makt i högre utsträckning använder individer och organisationer i Sverige som ombud
- informationsinhämtning och trakasserier från främmande makt mot oppositionella och deras anhöriga som vistas i Sverige
- olovlig teknikanskaffning för säkerhetshotande verksamhet genom lärosäten, forskningsinstitut och näringsliv i Sverige
- inhämtning av information om svenskt totalförsvar.²

Mot denna bakgrund är det viktigt att ansvariga myndigheter arbetar på ett effektivt sätt med att identifiera indikationer på att en utländsk medborgare kan utgöra ett säkerhetshot, att hotet utreds skyndsamt och korrekt, att utredningen vid behov leder till relevanta beslut för att reducera hotet och att besluten verkställs effektivt.

1.2 Övergripande revisionsfråga, delfrågor och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan lyder följande:

- Är statens hantering av säkerhetsärenden på migrationsområdet effektivt?

¹ Prop. 2021/22:131, bet. 2021/22:JuU30, rskr 2021/22:323.

² Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2023–2024*; Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2024–2025*; Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2025–2026*.

Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande fyra delfrågor:

- Arbetar Migrationsverket effektivt med att i sin verksamhet identifiera utländska medborgare som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet och förmedla relevant information om dessa till Säkerhetspolisen?
- Arbetar Säkerhetspolisen effektivt med relevanta utredningsåtgärder för att fastställa hur allvarligt hot dessa personer utgör, och vid behov lämna erinran till Migrationsverket?
- Arbetar Migrationsverket och regeringen effektivt med att fatta relevanta beslut inom ramen för utlänningslagen, medborgarskapslagen och LSU för att reducera hotet från personerna?
- Verkställer Säkerhetspolisen besluten så att önskad effekt uppnås?

Granskningen omfattar Migrationsverkets, Säkerhetspolisens och regeringens hantering av säkerhetsärenden enligt lagen (2002:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen), utlänningslagen (2001:82) och LSU. Ärenden enligt den sistnämnda lagstiftningen benämns som *kvalificerade säkerhetsärenden*.

Migrationsverkets och Säkerhetspolisens arbete granskas avseende hur ärenden initieras, handläggs, beslutas och verkställs. Regeringens arbete granskas främst avseende effektivitet och tidsåtgång vid handläggning av överklaganden.

Granskningen omfattar inte

- förordnande av offentliga biträden i säkerhetsärenden, eftersom biträdesverksamheten i helhet har granskats av Riksrevisionen i rapporten *Lämpligt biträde med rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden* (RiR 2022:14)
- verksamheten i Migrationsverkets förvar, eftersom verksamheten har granskats av Riksrevisionen i rapporten *Förvar i migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning* (RiR 2025:32)
- Säkerhetspolisens arbete med att inhämta underrättelser eftersom verksamheten har granskats av Riksrevisionen i rapporten *Säkerhetspolisens verksamhet* (RiR 2024:24). Detsamma gäller för Säkerhetspolisens arbete inom kontraterror, kontrapionage och författningsskydd utöver åtgärder inom ramen för de tre ovan nämnda lagarna.

Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med att verkställa av- och utvisningar har granskats tidigare av Riksrevisionen i rapporten *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7). Därför omfattar denna granskning endast eventuella särskilda omständigheter vid verkställande av utvisningar i just säkerhetsärenden.

Dessutom granskar vi inte handläggningen vid migrationsdomstolarna eftersom vi under arbetet med granskningsupplägget inte har uppmärksammat några särskilda effektivitetsproblem med verksamheten.³

1.3 Bedömningsgrunder

Myndigheternas uppdrag på området

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet på migrationsområdet. I dess uppdrag ingår att vidta åtgärder mot missbruk av regler samt bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.⁴

I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att förhindra att personer som är eller kan bli säkerhetshot mot Sverige reser in, uppehåller sig eller etablerar sig i landet.⁵

Regeringen beslutar om överklaganden i medborgarskapsärenden och LSU. Ärendena handläggs av Justitiedepartementet.⁶

Allmänna krav på myndigheternas arbete framgår bland annat i förvaltningslagen och budgetlagen.⁷ Principer och rutiner för Regeringskansliets handläggning av regeringsärenden återges i "Gula boken".⁸

Den övergripande revisionsfrågan har besvarats genom en programteoribaserad utvärdering. Det innebär att delfrågorna har utgått från en programteorimodell⁹ som beskriver hur verksamheten *bör* fungera. Programteorimodellen har tagits fram genom studier av styrande och stödjande dokument samt intervjuer med företrädare för såväl styrande som operativa roller på Justitiedepartementet, Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Modellen har validerats genom samråd med de granskade myndigheterna.

Verksamhetens verkliga effekter, prestationer och aktiviteter har sedan jämförts med modellen. Som bedömningsgrunder har vi använt kvalitativa krav på aktiviteter och prestationer. Dessa utgår från allmänna förvaltningsprinciper och är följande:

- Handläggningen ska vara så enkel, snabb och kostnadseffektiv som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

³ Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden enligt medborgarskapslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar överklagas till regeringen. Beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen överklagas till migrationsdomstolen i Stockholm.

⁴ 5 § 1 och 2 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁵ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Säkerhetspolisen, "Utlänningsärenden", hämtad 2025-08-18.

⁶ 27 § 1 lagen om svenskt medborgarskap; 7 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I avsnitt 2.1 *Förvaltningsärenden* i bilaga till förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att överklagandena handläggs av Justitiedepartementet.

⁷ Se förvaltningslag (2017:900); budgetlag (2011:203).

⁸ Regeringskansliet (Statsrådsberedningen), *Gula boken: Beslut och protokoll hos regeringen*, 2023.

⁹ Verksamhetslogik och programlogik är andra begrepp med samma innebörd som programteori.

- Vidtagna åtgärder ska vara lagenliga och proportionerliga i förhållande till sina syften.
- Verksamheterna bör ha en effektiv kvalitetssäkring som säkerställer att ärenden initieras, handläggs och beslutas enligt kraven ovan.
- Verksamheterna bör ha nödvändiga förutsättningar i form av relevant styrning, organisering, resurser, processer och rutiner.
- Verksamheterna bör lära sig och utvecklas till exempel genom att praxis, processer, rutiner och utfall följs upp, utvärderas och utvecklas.

Eventuella avvikelser mellan modell och verklighet som vi observerar utgör våra revisionella iakttagelser.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tommi Teljosuo (projektledare), Lovisa Ingström (till och med 2025-12-09), Maria Westerlind (från och med 2025-11-20) och Jan Szulkin. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket och Säkerhetspolisen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Granskningsarbetet har fokuserat på förhållanden som under uppläggsfasen visat sig vara centrala för att verksamheten ska fungera effektivt, eller där vi funnit indikationer på möjliga brister. I arbetet har vi sökt information om ifall de befarade bristerna är hypotetiska eller reella och vilka konsekvenser de i sådana fall får. I den mån vi funnit allvarliga brister i verksamheten har vi undersökt vad de beror på och hur de kan åtgärdas. Särskilt fokus har lagts på om problemen och deras orsaker kan åtgärdas av myndigheterna själva, om regeringen behöver agera eller om orsakerna till sin natur är svåra för staten att påverka.

Våra huvudsakliga informationskällor har varit följande:

- Dokumentstudier av styr- och planeringsdokument, rutiner, handläggningsstöd med mera för att belysa hur verksamheten är organiserad samt hur den planeras, styrs, samordnas och följs upp.
- 45 möten och intervjuer med sammanlagt ett åttiototal personer i syfte att förstå hur verksamheten bedrivs och vilka utmaningar som uppstår i arbetet. Intervjupersonerna har varit handläggare, beslutsfattare och specialister med olika funktioner, personer i rättsliga och kvalitetskontrollerande funktioner, samt chefer på olika nivåer. Intervjuerna har omfattat
 - Justitiedepartementet (enheten för nationell migrationspolitik, enheten för inre säkerhet och enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet)
 - Migrationsverkets nationella prövningsenheter som ansvarar för handläggningen av säkerhetsärenden

- centrala och regionala funktioner på Migrationsverket (nationella kontrollenheten, en förvaltningsprocessenhet samt specialister på uteslutande, vägran, karens samt allmän ordning och säkerhet)
- Migrationsverkets prövningsenheter som handlägger asyl-, anknytnings-, arbetstillstånds-, studerandetillstånds- och medborgarskapsärenden
- Säkerhetspolisens avdelning som ansvarar för hanteringen av utlänningsärenden och kontakter med Migrationsverket
- Säkerhetspolisens internrevision och interna kontroll som följer upp risker och föreslår effektiviserande åtgärder i verksamheten
- Säkerhetspolisens myndighetsledningsstab.

Intervjuerna och besöken vid operativa verksamheter har genomförts i Stockholmsområdet (verksamheter som bedrivs vid eller nära huvudkontoren), ytterligare en storstadsregion, i norra Sverige (mindre verksamhetsort med stora geografiska avstånd till samarbetspartner och berörda personer) och i Norrköping (handläggning av medborgarskapsärenden hos Migrationsverket). I samband med verksamhetsbesöken har vi också deltagit vid tillfällen där Migrationsverkets medarbetare förmedlar information till Säkerhetspolisen om ärenden medindikationer på möjliga säkerhetshot.

Vi har också hämtat in och bearbetat deskriptiv statistik i syfte att granska volymer, tidsåtgång och utfall avseende antal ärenden, fördelning över ärendeslag, handläggningstider samt utfall av överklaganden.

2 Bakgrund

2.1 Säkerhetsärenden avser personer som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet

Med *säkerhetsärenden* avser vi i denna rapport de ärenden hos Migrationsverket där Säkerhetspolisen på grund av hänsyn till Sveriges säkerhet har lämnat en erinran. En *erinran* innebär att Säkerhetspolisen yttrar sig till Migrationsverket och motsätter sig att en person till exempel beviljas uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap.¹⁰

Med *kvalificerade säkerhetsärenden* avses fall där Säkerhetspolisen initierar ett ärende hos Migrationsverket om utvisning av en person enligt LSU. Syftet med verksamheten är att förebygga och förhindra att personer som inte är svenska medborgare och som bedöms utgöra hot mot Sveriges säkerhet reser in, uppehåller sig eller etablerar sig i Sverige.¹¹

2.1.1 Säkerhetsärenden rör ofta terrorism eller skadlig samverkan med främmande makt

När Säkerhetspolisen utreder indikationer på att en utländsk medborgare kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet, kan Säkerhetspolisen öppna ett ärende för att bedöma hotet. Typiska skäl till att en person bedöms kunna utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet är

- koppling till terrorism eller våldsbejakande extremism
- koppling till spionage eller olovlig underrättelseverksamhet
- koppling till teknikanskaffning till främmande makt som utgör ett säkerhetshot mot Sverige
- hot mot den centrala statsledningen.¹²

Säkerhetspolisens bedömning av säkerhetshot är framtidsyttande och har i första hand ett förebyggande syfte. Det innebär att Säkerhetspolisen inte enbart bedömer vad personen gjort utan även vad hen kan tänkas göra i framtiden.¹³ Det innebär också att Säkerhetspolisen får erinra mot ett bifallsbeslut hos Migrationsverket även i fall som inte uppfyller rekvisiten för åtal för till exempel terroristbrott eller spioneri.

¹⁰ En erinran kan också avse till exempel ansökan om av resedokument. Se 1 kap 7 § och 7 kap. 3 § utlänningslagen samt 7–11 §§ och 27 § medborgarskapslagen.

¹¹ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

¹² Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering av säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

¹³ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

2.1.2 Säkerhetspolisen initierar säkerhetsärenden, men Migrationsverket handlägger dem

När Migrationsverket har fått in en ansökan om till exempel uppehållstillstånd eller medborgarskap, kan Säkerhetspolisen begära att få in den på *remiss*. Syftet med remissen är att Säkerhetspolisen ska kunna utreda om personen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Om så är fallet kan Säkerhetspolisen lämna en *erinran* till Migrationsverket enligt utlänningslagen eller medborgarskapslagen. En erinran innebär att Säkerhetspolisen förordar att personens ansökan avslås, och eventuellt att personen utvisas från Sverige. Migrationsverket registrerar då personens ansökan som ett säkerhetsärende.

Säkerhetspolisen kan också förorda att en utlännings befintliga uppehållstillstånd ska återkallas av säkerhetsskäl. Då kan Migrationsverket öppna ett nytt ärende för återkallelse av uppehållstillståndet och utvisning av personen från Sverige. Även det registreras som ett säkerhetsärende.¹⁴ Migrationsverket handlägger ärendet, tar ställning till Säkerhetspolisens erinran, undersöker förekomsten av eventuella verkställighetshinder och fattar beslut enligt aktuell lagstiftning.¹⁵

2.1.3 Säkerhetspolisen kan initiera kvalificerade säkerhetsärenden vid allvarliga hot

Om Säkerhetspolisen bedömer att en person utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet kan Säkerhetspolisen initiera ett *kvalificerat säkerhetsärende* enligt LSU. Det innebär att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om att personen ska utvisas. Det kan ske till exempel om personen kan antas begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen. När ett kvalificerat säkerhetsärende har initierats tas personen vanligen i förvar under tiden då Migrationsverket handlägger och beslutar i ärendet. Detta utgör en skillnad från andra säkerhetsärenden där personen vanligtvis inte frihetsberövas under utredningstiden.¹⁶

2.2 Om organiseringen av arbetet med säkerhetsärenden

Alla medarbetare i Migrationsverkets prövningsverksamhet ska upptäcka indikationer på säkerhetshot när sådana förekommer i ansökningar som myndigheten tar emot. När *säkerhetsindikationer* upptäcks ska de förmedlas till Säkerhetspolisen som bedömer hotet. Om Säkerhetspolisen lämnar erinran mot ett bifall i ärendet, handläggs det vidare inom någon av Migrationsverkets två nationella prövningsenheter. Beroende på ärendeslag kan Migrationsverkets beslut överklagas

¹⁴ Se 1 kap. 7 § utlänningslagen. Ett säkerhetsärende kan också avse till exempel en erinran mot att Migrationsverket utfärdar en resehandling eller ett främlingspass. Denna granskning har fokuserat på ärenden som rör uppehållstillstånd eller medborgarskap.

¹⁵ Möte med Migrationsverket 2025-06-12; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-07-07.

¹⁶ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering av kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17; Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16. Se även lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar.

till migrationsdomstolen eller regeringen. Utvisningar i säkerhetsärenden verkställs som huvudregel av Säkerhetspolisen.

2.2.1 All prövningsverksamhet på Migrationsverket ska identifiera personer som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet

En del av Migrationsverkets uppdrag att bistå Säkerhetspolisen består av att i handläggningen identifiera *säkerhetsindikationer*, det vill säga förhållanden som tyder på att en person kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Uppgiften omfattar all personal som deltar i prövningsverksamheten inom alla ärendeslag som Migrationsverket hanterar. För detta har handläggare och beslutsfattare stöd av olika specialistfunktioner och utsedda kontaktpersoner gentemot Säkerhetspolisen. När medarbetare upptäcker säkerhetsindikationer, ska de förmedla informationen till Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen tar in ärendet på remiss ska de bedöma om de bör lämna en erinran mot att Migrationsverket beviljar uppehållstillståndet eller medborgarskapet. Migrationsverkets arbete med att identifiera personer som kan utgöra hot beskrivs närmare i kapitel 3.

2.2.2 Migrationsverkets kontroller omfattar inte alla utländska medborgare i Sverige

Migrationsverkets uppdrag omfattar i huvudsak tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd och alla som ansöker om medborgarskap i Sverige. Av naturliga skäl har myndigheten begränsad kontakt med tredjelandsmedborgare som kommit till Sverige utan att ansöka om vare sig visum eller uppehållstillstånd. Migrationsverket behöver normalt inte heller ha någon kontakt med EU-medborgare eller personer som kommer till Sverige efter att ha fått visum eller uppehållstillstånd i ett annat EU-land. Dessa personer omfattas därför normalt inte av Migrationsverkets kontroller.

2.2.3 Säkerhetspolisen handlägger utlänningsärenden som rör Sveriges säkerhet

Med utlänningsärenden avser Säkerhetspolisen

- ärenden som Säkerhetspolisen har öppnat för att bedöma om en utländsk medborgare utgör ett säkerhetshot
- ärenden där Säkerhetspolisen bedömt att så är fallet och där myndigheten vidtar åtgärder enligt utlänningslagen, medborgarskapslagen eller LSU.

Ansvar för utlänningsärendena har samlats inom en av Säkerhetspolisens avdelningar. Avdelningens arbetsuppgifter med ärendena består bland annat av att

- ta emot information från Migrationsverket och bedöma om Säkerhetspolisen ska ta in ärendet på remiss
- utreda ärenden som Säkerhetspolisen tagit in på remiss från Migrationsverket

- efter utredning besluta om Säkerhetspolisen ska lämna en erinran mot att Migrationsverket beviljar personen uppehållstillstånd eller medborgarskap, eller begära att Migrationsverket ska initiera ett ärende om återkallelse av ett beviljat uppehållstillstånd
- initiera kvalificerade säkerhetsärenden och fatta vissa beslut enligt LSU
- hantera kontakter med Migrationsverket, migrationsdomstolar och Justitiedepartementet under handläggning av ärendena och överklagande av beslut
- verkställa utvisningar i säkerhetsärendena.¹⁷

Säkerhetspolisens arbete med att utreda hot beskrivs närmare i kapitel 4.

2.2.4 Migrationsverkets nationella prövningsenheter handlägger och beslutar i säkerhetsärenden efter erinran

Migrationsverkets andra uppgift på området är att handlägga och besluta i säkerhetsärenden efter att Säkerhetspolisen lämnat erinran mot att den sökande ska beviljas uppehållstillstånd eller medborgarskap. Eftersom arbetet ställer höga krav på sekretess handläggs alla säkerhetsärenden på de nationella prövningsenheterna NPE som är organiserade centralt under verkets nationella operativa avdelning. NPE handlägger även kvalificerade säkerhetsärenden. Till sin hjälp har NPE samarbete och kontakt med andra enheter och funktioner såsom

- nationella kontrollenheter med funktioner för tipshantering och särskilt utredningsstöd
- Rättsavdelningen för stöd i juridiska frågor
- regionernas enheter för förvaltningsprocess för hantering av överklaganden
- Säkerhetsavdelningen för stöd i frågor som rör fysisk säkerhet, informationssäkerhet och personsäkerhet.¹⁸

Migrationsverkets arbete med att handlägga och besluta i säkerhetsärenden beskrivs närmare i kapitel 5.

2.2.5 Justitiedepartementet handlägger vissa överklaganden

Regeringen prövar överklaganden av dels säkerhetsärenden enligt medborgarskapslagen, dels kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU.¹⁹

¹⁷ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

¹⁸ Möte med Migrationsverket 2025-06-12; Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17, 2025-08-27, 2025-10-01, 2026-01-19 och 2026-01-30.

¹⁹ Se 27 § medborgarskapslagen och 7 kap. 1 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Regeringen eller Justitiedepartementet hanterar även vissa andra ärenden i samband med överklagandena, framför allt omprövningar och överklaganden av tvångsmedel samt vissa beslut om offentligt biträde. Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet), 2025-08-19.

Överklagandena handläggs av Justitiedepartementet, där enheten för nationella migrationsfrågor hanterar överklaganden i medborgarskapsärenden och enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet hanterar överklaganden enligt LSU. Regeringens och Regeringskansliets arbete med att hantera överklaganden beskrivs närmare i kapitel 5.

2.2.6 Säkerhetspolisen och Migrationsverket verkställer besluten

När ett beslut i ett säkerhetsärende har vunnit laga kraft ska åtgärden verkställas.

Åtgärderna kan vara av olika karaktär:

- Om beslutet innebär att en person ska utvisas ansvarar Säkerhetspolisen som huvudregel för att verkställa utvisningen.
- Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas ska Säkerhetspolisen fortsätta med hotreducerande åtgärder i Sverige. Arten och omfattningen av åtgärderna beror på vilken lagstiftning som är tillämplig och hur allvarligt hot personen bedöms utgöra.
- Säkerhetspolisen och andra myndigheter kan på olika sätt arbeta för att motivera en person att själv välja att lämna Sverige och Schengenområdet.
- Migrationsverket ska registrera ett återreseförbud för personen i Schengen Information System. Förbudet innebär att personen inte ska beviljas visum eller uppehållstillstånd till något land i Schengenområdet.²⁰

Säkerhetspolisens och Migrationsverkets arbete med att verkställa besluten beskrivs närmare i kapitel 6.

²⁰ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-15.

3 Migrationsverket identifierar potentiella säkerhetshot i sin handläggning

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- Det finns effektiva rutiner och tekniska lösningar för att utreda om en person som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap förekommer i Säkerhetspolisens register.
- Medarbetare i Migrationsverkets prövningsverksamhet ska löpande identifiera säkerhetsindikationer i ansökningar och förmedla dessa till Säkerhetspolisen. Riksrevisionen bedömer att det är särskilt viktigt när en person för första gången ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Granskningen visar att denna verksamhet har utvecklats successivt samtidigt som handläggare och beslutsfattare har utbildats i att identifiera indikationerna. Som stöd i arbetet har de också tillgång till olika specialistfunktioner.
- Det förekommer ändå att Migrationsverket inte uppmärksammar säkerhetsindikationer i handläggningen. Risken är störst i fall där Migrationsverket tar in begränsad information om de sökandes bakgrund och tidigare verksamhet. Medarbetare har också olika kompetens när det gäller att identifiera säkerhetsindikationer. Dessutom kan en styrning som premierar snabbhet i utredningar medföra att incitamenten att identifiera möjliga säkerhetsindikationer blir låga. En ytterligare utmaning är att sökande vid första tillståndsansökan inte alltid befinner sig i Sverige, vilket gör det svårare att genomföra muntliga utredningar eller ställa följdfrågor vid oklarheter.

3.2 Säkerhetsindikationer upptäcks i samband med ansökan och under Migrationsverkets handläggning av ärenden

Ansökningar som inkommer till Migrationsverket kan tas in på remiss till Säkerhetspolisen på två sätt. De flesta säkerhetsärenden identifieras genom kontroller mot Säkerhetspolisens register i samband med ansökan. Därtill har Migrationsverket utvecklade processer för att identifiera och uppmärksamma Säkerhetspolisen på potentiella säkerhetshot som man uppmärksammat i den ordinarie handläggningen.

3.2.1 Det finns effektiva rutiner för att kontrollera om sökande av uppehållstillstånd eller medborgarskap förekommer i Säkerhetspolisens register

När en ansökan om ett uppehållstillstånd eller medborgarskap kommer in till Migrationsverket görs kontroller mot Säkerhetspolisens register. Under tiden sätter Migrationsverkets handläggningssystem in en spärr som under en begränsad tid hindrar bifallsbeslut i ärendet. Detta görs för att förhindra att Migrationsverket går till

beslut innan Säkerhetspolisen har haft möjlighet att reagera på eventuell information om personen. Granskningen visar att rutinerna och de tekniska lösningarna är effektiva och att flertalet säkerhetsärenden initieras genom dessa kontroller.

Informationen i Säkerhetspolisens register har samlats och bearbetats inom säkerhetsunderrättelseverksamheten och kommer från olika källor, till exempel

- underrättelseinformation från partnerorganisationer
- inhämtad källinformation
- inhämtade uppgifter om adresser eller telefonnummer
- tips från uppgiftslämnare eller andra myndigheter
- underrättelseuppslag från Polismyndigheten.²¹

När kontrollen visar att det finns information om personen i registren, bedömer medarbetare på Säkerhetspolisen om informationen är belastande. Om inte, släpps beslutsspärren i Migrationsverkets system så att ärendet kan handläggas i vanlig ordning.²² Om Säkerhetspolisen däremot bedömer informationen som belastande kan de meddela att Migrationsverket får fortsätta handlägga ärendet i vanlig ordning men att de måste inhämta ett yttrande från Säkerhetspolisen inför ett eventuellt bifall, så kallat spärr mot bifall.²³ Ordningen där Migrationsverket endast inhämtar ett yttrande vid förväntat bifall motiveras av hänsyn till arbetsbelastningen hos Säkerhetspolisen. Om en ansökan ändå avslås på andra grunder finns det sällan anledning för Säkerhetspolisen att utreda ärendet närmare.²⁴ Även om Migrationsverket avslår ansökan kan myndigheten när som helst under en ansökningsprocess informera Säkerhetspolisen om säkerhetsindikationer.²⁵

3.2.2 Migrationsverkets medarbetare upptäcker många säkerhetsindikationer

Migrationsverket är oftast den första svenska myndighet som en tredjelandsmedborgare kommer i kontakt med. En ansökan till Migrationsverket kan därför vara den enda informationskällan för att identifiera potentiella säkerhetshot. Därför ska medarbetare på Migrationsverkets prövningsverksamheter vara uppmärksamma på säkerhetsindikationer och förmedla dessa till Säkerhetspolisen.²⁶

Granskningen visar att Migrationsverket över ett helt år förmedlar information i ett stort antal ärenden där medarbetare sett säkerhetsindikationer. Endast i en mindre

²¹ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering av utlänningsärenden hos Säkerhetspolisen.

²² Exempel på icke-belastande information är att personen har säkerhetsprovats för ett arbete.

²³ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

²⁴ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-11.

²⁵ Anteckningar från förmedling av information mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen 2025-11-27.

²⁶ Anteckningar från förmedling av information mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen 2025-11-27 och 2025-12-16; Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Intervjuer med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-06-06 och 2025-11-20. Se även 5 § förordning med instruktion för Migrationsverket.

andel av dessa tar Säkerhetspolisen in ärendet på remiss. Informationen som Säkerhetspolisen därvid får om personer, organisationer och företeelser kan trots det vara relevant för dess verksamhet. Information som inte är belastande nog för en erinran i till exempel ett asylärende kan också vara avgörande senare när personen ansöker om medborgarskap (se vidare i avsnitt 4.7).²⁷

3.3 Migrationsverkets arbete med att identifiera säkerhetsindikationer har utvecklats och fungerar i många avseenden väl

Migrationsverket har tydliga rutiner och processer för att identifiera säkerhetsindikationer. Särskilda funktioner har också inrättats för att utbilda och stötta ordinarie handläggare och beslutsfattare i arbetet. Granskningen visar samtidigt att det kvarstår vissa risker.

3.3.1 Uppdraget att identifiera säkerhetsindikationer är väl förankrat i Migrationsverkets processer, rutiner och stöd till handläggare

Migrationsverkets rutindokument och handläggarstöd beskriver tydligt tillvägagångssätt för att identifiera säkerhetsindikationer och åtgärder som ska vidtas när sådana har upptäckts. Handläggare och beslutsfattare uppger i intervjuer att de är medvetna om att säkerhetsindikationer ska tas i beaktande i handläggningen och att de har god kännedom om hur de ska agera om de identifierar säkerhetsindikationer i sin handläggning.²⁸ Migrationsverket erbjuder utbildningar om säkerhetsindikationer för nyanställda, och kompletteringsutbildningar på temat anordnas löpande. Nyanställda uppmuntras också att delta i lärande syfte när information om säkerhetsindikationer förmedlas till Säkerhetspolisen.²⁹

Handläggare och beslutsfattare som behöver stöd i att bedöma om en indikation bör föredras för Säkerhetspolisen kan också vända sig till specialister. Dessa är erfarna medarbetare med särskild kompetens i karensregler för medborgarskap, regelverk som rör hot mot allmän ordning och säkerhet eller grunder till att en person ska uteslutas från eller vägras skyddsstatus. Eftersom grunderna för karens, vägran och uteslutande delvis är desamma som säkerhetsindikationer kan specialisterna ofta bedöma om informationen bör föredras för Säkerhetspolisen.³⁰ Därtill kan medarbetarna vända sig till Migrationsverkets särskilda kontaktpersoner gentemot Säkerhetspolisen. Dessa har direktkontakt med motsvarande kontaktpersoner på Säkerhetspolisen och kan därmed stämma av frågor snabbt och informellt. Granskningen visar att kontakterna mellan myndigheternas kontaktpersoner över lag

²⁷ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-20 och 2025-12-11.

²⁸ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-10-15, 2025-11-25, 2025-12-02 och 2025-12-03.

²⁹ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-11-26.

³⁰ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-09-09, 2025-11-25 och 2025-12-02.

upplevs som smidiga, relevanta och välfungerande.³¹ Migrationsverkets kontaktpersoner och specialister strävar efter att vara synliga och lättillgängliga för medarbetarna, och betonar att tröskeln ska vara låg för att information i ett ärende ska förmedlas till Säkerhetspolisen. Det beror på att Säkerhetspolisen är experter på att bedöma hot och också kan ha tillgång till ytterligare information utöver den som Migrationsverket tagit del av.³²

Riksrevisionen har under granskningen tagit del av information som medarbetare på Migrationsverket förmedlar till Säkerhetspolisen, och Säkerhetspolisens återkoppling på den. Det innebär inte att vi har granskat enskilda ärenden, men vi kan på ett övergripande plan konstatera att

- indikationerna som förmedlas framstår som relevanta ur säkerhetssynpunkt och stämmer väl överens med det som Säkerhetspolisen efterfrågar och med Migrationsverkets interna vägledningar
- det framstår som skäligt att säkerhetsindikationer inte värderas närmare av medarbetare på Migrationsverket utan lämnas till Säkerhetspolisen för bedömning
- Säkerhetspolisens val av ärenden som tas in för närmare utredning framstår som förståeliga och rimliga med hänsyn till det hotreducerande syftet.³³

3.3.2 Förmågan att identifiera säkerhetsindikationer varierar

Migrationsverket får identifiera och utreda uppgifter som kan leda till att en ansökan avslås eller att ett redan beviljat uppehållstillstånd återkallas. Säkerhetsindikationer är en sådan typ av uppgift.³⁴

I en del ärenden är personens förhållanden före ankomsten till Sverige central för Migrationsverkets beslut om uppehållstillståndet. Då kan Migrationsverket samla in omfattande information om den sökandes bakgrund. Utredningen kan även omfatta förhållanden som kan utgöra indikationer på säkerhetshot i Sverige. Även i utredningar om vägran eller uteslutande från skyddsstatus, eller karens för medborgarskap, kan det framkomma säkerhetsindikationer.³⁵ Om personen vistas i Sverige är det också enklare för Migrationsverket att göra muntliga utredningar och

³¹ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-11-26, 2025-12-02, 2025-12-09 och 2025-12-16; Intervjuer med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-20 och 2025-12-02.

³² Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-09-09, 2025-12-02 och 2025-12-03.

³³ Anteckningar från förmedling av information mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen 2025-11-27 och 2025-12-16.

³⁴ Se 1 kap. 7 § utlänningslagen.

³⁵ Karensbestämmelserna innebär till exempel att en person som haft samröre med en terroristorganisation får beviljas svenskt medborgarskap tidigast 25 år efter att samröret upphört. Migrationsverket, *Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp*, 2023.

vid behov ställa följdfrågor. Handläggare som jobbat med dessa ärenden har därför ofta tillgodogjort sig kompetens att identifiera säkerhetsindikationer.³⁶

I andra ärenden tar Migrationsverket endast in en begränsad mängd information som kan leda till att säkerhetsindikationer upptäcks. Det beror på att de huvudsakliga villkoren för tillståndet rör den sökandes avsikter med vistelsen i Sverige, och personens bakgrund har vanligtvis liten eller ingen betydelse för beslutet. Inga eller få frågor ställs då om den sökandes bakgrund och tidigare verksamheter. Därmed får inte medarbetare heller någon större erfarenhet eller tillfälle att bygga upp kompetens att leta efter säkerhetsindikationer. Förutsättningarna för muntlig utredning försvåras också om den sökande vistas utomlands. Den begränsade mängden information i ärendena medför en risk för att Migrationsverket och Säkerhetspolisen inte upptäcker säkerhetsindikationer.³⁷

3.3.3 Produktionskrav står i vissa fall mot djupare efterforskning av säkerhetsindikationer

En styrning som betonar skyndsamhet och produktivitet är ytterligare en faktor som påverkar handläggarnas förutsättningar för att identifiera säkerhetsindikationer.

Även om identifiering av säkerhetsindikationer ses som en viktig uppgift för Migrationsverket, behöver handläggare väga noggrannhet och behov av utredningsåtgärder mot förordningsstyrda handläggningstider och produktionskrav som ofta uttrycks i antal avslutade ärenden per vecka. Granskningen visar att denna avvägning mellan tempo och utredningsdjup i handläggningsarbetet skiljer sig åt mellan olika regioner, chefer och ärenden.³⁸

Att utreda en säkerhetsindikation kan ta tid, vilket försämrar möjligheterna för en handläggare att uppnå satta produktionsmål. Tidsåtgången efter att Säkerhetspolisen har tagit in ett ärende på remiss leder också ofta till en ökad arbetsbörda genom att handläggaren behöver hantera kontakter från den sökande, som av sekretesskäl inte kan informeras om orsaken till att beslut i ärendet dröjer.³⁹ Det kan skapa incitament för handläggare att undvika ärenden där risken för säkerhetsindikationer är hög, eller att inte aktivt leta efter indikationerna. Detta kan i sin tur medverka till uppkomsten av skilda lokala kulturer, prioriteringar och förmågor i arbetet.⁴⁰

Granskningen visar också att handläggare ibland uppmärksammar säkerhetsindikationer i information som inkommit i en tidigare ansökan, ibland för flera år sedan. Det kan bero på att personens nya ansökan föranleder en noggrannare utredning avseende bakgrundsfaktorer, eller att den nya handläggaren har större vana av att identifiera indikationerna. Ytterligare en anledning är att en hög

³⁶ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-10-15, 2025-11-25 och 2025-12-02.

³⁷ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-12-02.

³⁸ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-10-15 och 2025-11-25.

³⁹ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-12-02.

⁴⁰ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-10-15.

arbetsbelastning och många nyanställda handläggare uppges ha lett till brister i utredningarna om asyl för sökande som anlände till Sverige 2014–2016. Detta ledde till att säkerhetsindikationer inte alltid uppmärksammades. För närvarande handlägger Migrationsverket många medborgarskapsärenden från dessa personer.⁴¹

3.3.4 Stark sekretess försvårar Migrationsverkets arbete med att identifiera säkerhetsindikationer

Säkerhetspolisen stödjer Migrationsverkets arbete, bland annat genom att ta fram listor på indikatorer som Säkerhetspolisen önskar bli uppmärksammas på. Dessa indikatorslistor behöver i vissa avseenden vara allmänt hållna för att inte tolkas som ett absolut facit på vad som kan utgöra ett säkerhetshot och inte. Det beror bland annat på att länder, organisationer och företeelser som utgör hot förändras med tiden. Indikatorslistorna omfattas av stark sekretess eftersom informationen i dem skulle kunna utnyttjas av den som vill undvika kontroller eller dölja uppgifter från Migrationsverket.⁴²

Säkerhetspolisen kan inte heller alltid avslöja för Migrationsverket varför de väljer att ta in ett ärende på remiss. Säkerhetspolisen kan ha egen information om personen, och skälet till remiss kan vara annat än indikationen som Migrationsverket har identifierat.⁴³ Även detta begränsar möjligheten för Migrationsverkets medarbetare att lära sig och bli bättre på att identifiera relevanta säkerhetsindikationer.

3.3.5 Samarbetet mellan myndigheternas kontaktpersoner fungerar i huvudsak väl

Arbets sättet med förmedling av säkerhetsindikationer är uppskattat av både Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Arbetet har lagts upp så att det även tjänar till ett lärande genom att Migrationsverkets handläggare får ta del av varandras erfarenheter och av eventuell återkoppling från Säkerhetspolisen. Det förekommer dock lokala begränsningar i Säkerhetspolisens kapacitet att ta emot informationen. Det skapar i sin tur flaskhalsar i Migrationsverkets ärendehandläggning, och riskerar att fördröja förmedlingen av säkerhetsindikationer till Säkerhetspolisen.⁴⁴

I intervjuer med Riksrevisionen beskriver i princip samtliga företrädare för båda myndigheterna samarbetet mellan kontaktpersonerna som välfungerande. Flera kontaktpersoner nämner att kontakt sker på daglig basis. Detta möjliggör en effektiv uppföljning och justering av indikatorer, och även snabb komplettering av

⁴¹ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-12-16.

⁴² Anteckningar för läsning av styrdokument för hantering av säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-10-15 och 2025-11-26.

⁴³ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-20.

⁴⁴ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-12-02; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-01; Anteckningar från förmedling av information mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen 2025-11-27 och 2025-12-16.

information i enskilda ärenden. Därmed förbättras Migrationsverkets förmåga att identifiera säkerhetsindikationer kontinuerligt.⁴⁵

3.3.6 Informationsöverföringen från Migrationsverket innebär ett visst merarbete för Säkerhetspolisen

När Migrationsverket har identifierat en säkerhetsindikation förbereder handläggaren ett skriftligt underlag som beskriver ärendet och indikationen. Underlaget överförs inte i förväg utan delges på ett sätt som innebär ett visst merarbete för Säkerhetspolisen. Det görs för att undvika att den sökande får reda på att hen uppmärksammas av Migrationsverket som ett potentiellt säkerhetshot och i förlängningen för att hindra utomstående från att kartlägga vilka förhållanden som föranleder att Migrationsverket förmedlar information till Säkerhetspolisen.⁴⁶ Förfarandet framstår därför som motiverat.

⁴⁵ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-11-26, 2025-12-09 och 2025-12-16; Intervjuer med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-20, 2025-12-01 och 2026-02-01.

⁴⁶ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-02.

4 Säkerhetspolisen utreder och bedömer säkerhetshot

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- Säkerhetspolisen har utvecklade rutiner för att säkerställa att besluten om erinran är juridiskt korrekta samt likvärdiga över tid och mellan enskilda medarbetare. Eftersom verksamheten i huvudsak är framåtsyftande och förebyggande är det dock svårt att med säkerhet veta om den träffar rätt personer och uppnår avsedd effekt. Säkerhetspolisen gör inte heller systematiska uppföljningar i dessa avseenden. Riksrevisionen konstaterar att korrekta hotbedömningar och relevanta val av åtgärder är av stor vikt för att verksamheten ska uppnå sina syften. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att varken Migrationsverket, migrationsdomstolarna eller regeringen överprövar Säkerhetspolisens bedömning (se vidare i kapitel 5).
- Säkerhetspolisen har förenklat och förkortat handläggningen av utlänningsärenden, men handläggningstiderna är fortsatt långa. En betydande del av handläggningstiden består av liggtid då inga utredningsåtgärder vidtas. Detta kan innebära säkerhetsrisker, merarbete för Migrationsverket och olägenhet för de personer som Säkerhetspolisen i slutändan inte lämnar erinran mot.
- I rutinerna för kvalificerade säkerhetsärenden enligt LSU ingår omfattande kvalitetssäkringssystem som avser både säkerhetsmässiga, juridiska och praktiska överväganden. Tröskeln för att bli föremål för ett kvalificerat säkerhetsärende är hög och antalet personer som blir det är litet. När beslut om att initiera ett kvalificerat säkerhetsärende väl har fattats går hanteringen ofta snabbt. Granskningen visar inte på några tydliga effektivitetsbrister rörande hanteringen av kvalificerade säkerhetsärenden.
- Riksrevisionen har i en tidigare granskning av Säkerhetspolisens verksamhet konstaterat vissa brister i myndighetens säkerhetsunderrättelseverksamhet och informationshantering. Riksrevisionen konstaterar att dessa brister delvis minskar förutsättningarna för Säkerhetspolisen att fullt ut uppnå de hotreducerande syftena i arbetet med utlänningsärenden.

4.2 Säkerhetspolisen arbetar aktivt för att säkerställa juridiskt korrekta och likvärdiga beslut

Granskningen visar att Säkerhetspolisen arbetar på flera sätt för att säkerställa att dess beslut i säkerhetsärenden blir såväl juridiskt korrekta som likvärdiga över tid och mellan handläggare. Endast ett fåtal personer får besluta om att lämna en erinran.

Föredragningarna för dessa sker i grupp med flera handläggare och ofta med berörda gruppchefer närvarande. Detta syftar till kollegialt lärande och erfarenhetsutbyte. Även rättsavdelningen deltar i föredragningarna, och vid behov kan processförare och företrädare för andra verksamhetsområden medverka. Säkerhetspolisen arbetar också med särskilda seminarier för att få till enhetliga bedömningar mellan handläggarna.⁴⁷ I sin granskning av utlänningsärendena 2022 bedömde Säkerhetspolisens interna kontroll att kvalitetssäkringen i handläggning och beslut snarast var överdrivet omfattande och tidskrävande.⁴⁸ Vissa förenklingar har gjorts därefter (se vidare i avsnitt 4.6).

Riksrevisionen har inte granskat eller kvalitetsbedömt enskilda ärenden. Granskningen visar dock inte på några uppenbara kvalitetsbrister i Säkerhetspolisens utredningsåtgärder eller rutiner för handläggning och beslut. Vi bedömer därmed att de huvudsakliga riskerna rörande enskilda ärenden i stället uppstår genom begränsad uppföljning, och genom vissa av de brister i säkerhetsunderrättelseverksamheten som Riksrevisionen har uppmärksammat tidigare (se avsnitt 4.4 och 4.5).

4.3 Det finns ett omfattande kvalitetssäkringssystem för kvalificerade säkerhetsärenden

När Säkerhetspolisen ansöker om att en person ska utvisas enligt LSU kan det syfta till att reducera ett pågående och omedelbart hot, eller vara en strategisk åtgärd mot en hotmiljö. Åtgärder enligt LSU kan också syfta till kontroll och uppföljning av framför allt personer vars utvisning enligt LSU inte kan verkställas.

Ett kvalificerat säkerhetsärende initieras vanligen genom att ett behov identifieras inom någon av Säkerhetspolisens verksamheter för kontraterror eller kontraspionage. Säkerhetspolisen tar då fram en säkerhetshotbedömning som kvalitetssäkras av olika funktioner och på olika nivåer. I underlaget framgår bland annat

- både verksamhet som är belastande för individen och sådant som talar mot att personen är ett kvalificerat säkerhetshot
- hotreducerande effekt av utvisning inklusive alternativa sätt att uppnå effekten
- risk för hotdrivande effekt, det vill säga risken för att en åtgärd ökar hotet från personen eller miljön
- hantering av ärendet om utvisningsbeslutet inte kan verkställas så att personen blir kvar i Sverige utan uppehålls- och arbetstillstånd
- ärendets potentiella konsekvenser för Säkerhetspolisen och Sveriges relation till andra stater

⁴⁷ Intervjuer med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-06-06, 2025-07-08, 2025-12-11 och 2026-02-11.

⁴⁸ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-05.

- behov av att informera myndighetsledningsstaben och Regeringskansliet före ansökan
- behov av kommunikationsplan.

Med detta underlag som grund gör Säkerhetspolisen en initial bedömning av om LSU är tillämplig och av förutsättningarna för att verkställa utvisningen. Beslut om ifall Säkerhetspolisen ska ansöka hos Migrationsverket om utvisning enligt LSU och om personen i samband med det ska tas i interimistiskt förvar fattas på en hög chefsnivå. Som huvudregel yrkar Säkerhetspolisen på att personen tas i förvar. Rättsavdelningen deltar som kvalitetssäkrare i hela processen.⁴⁹

Sammantaget visar granskningen att initierandet av ett kvalificerat säkerhetsärende föregås av ett omfattande förberedelse- och kvalitetssäkringsarbete från Säkerhetspolisens sida. Antalet ärenden är litet och hanteringen ges hög prioritet hos Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Regeringskansliet.⁵⁰

4.4 Säkerhetspolisen gör få systematiska uppföljningar av besluten och deras effekter

Av granskningen framgår att Säkerhetspolisens verksamheter för kontraterror och kontrapionage har en viktig roll i de säkerhetshotbedömningar som sedan ligger till grund för beslut om åtgärder i utlänningsärenden.⁵¹ Riksrevisionens tidigare granskning av Säkerhetspolisens verksamhet visade att Säkerhetspolisen sällan följer upp effekterna av hotreducerande åtgärder.⁵² Denna granskning visar samma mönster. I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört framgår att Säkerhetspolisen i regel inte följer upp bedömningar, beslut eller utfall i utlänningsärendena på ett samlat eller systematiskt sätt. Uppföljningar sker i huvudsak på individnivå när en person återkommer med en ny ansökan till Migrationsverket. Enskilda analyser har gjorts främst rörande personer i kvalificerade säkerhetsärenden och personer med återkallade uppehållstillstånd som valt att lämna landet självmant.⁵³

⁴⁹ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16 och 2025-11-28. Se även 2 kap. 2 §, 3 kap. och 5 kap. 2 § Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsärenden.

⁵⁰ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17; Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-19.

⁵¹ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering av utlänningsärenden hos Säkerhetspolisen; Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-11.

⁵² Riksrevisionen, *Säkerhetspolisens verksamhet* (RiR 2024:24).

⁵³ Riksrevisionen, underlagsrapport till granskningen *Säkerhetspolisens verksamhet* (RiR 2024:24), Intervjuer med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-11 och 2026-02-11.

4.5 Brister i säkerhetsunderrättelseverksamheten riskerar att återspeglas i arbetet med utlänningsärenden

Inom ramen för sin säkerhetsunderrättelseverksamhet inhämtar Säkerhetspolisen underrättelser om hot och vidtar åtgärder för att reducera dessa. Riksrevisionens tidigare granskning har visat på vissa brister som riskerar att få följdverkningar även för utlänningsärendena.⁵⁴ Säkerhetspolisen anger att myndigheten sedan 2022 har fått stora resurstillskott som till betydande delar riktats till säkerhetsunderrättelseverksamheten. Därigenom kan bristerna åtminstone delvis ha åtgärdats, även om det kan ta tid innan man får full effekt av åtgärderna. Till vissa delar är bristerna också svåra att åtgärda eftersom hotbilden och behoven växlar med omvärldsläget.⁵⁵

Riksrevisionens tidigare granskning berörde inte hanteringen av utlänningsärenden inom ramen för de tre lagar som denna granskning omfattar. Eftersom utredning och beslut i utlänningsärendena i hög utsträckning utgår från underrättelser inom säkerhetsunderrättelseverksamheten, konstaterar vi dock att eventuella kvarstående brister försämrar Säkerhetspolisens förmåga att upptäcka och reducera hot även i arbetet med utlänningsärenden.

Riksrevisionen konstaterar också att Säkerhetspolisens gallringsregler till exempel innebär att information om verksamhet i en organisation som ägnat sig åt systematiska, omfattande och grova övergrepp ofta måste gallras efter 10 år, trots att den kan föranleda en 25-årig eller längre karenstid innan man kan beviljas svenskt medborgarskap.⁵⁶ Det leder till att belastande information kan ha gått förlorad när personen ansöker om medborgarskap. Förslag om förlängda behandlingstider behandlas för närvarande i Regeringskansliet.⁵⁷

4.6 Trots effektiviseringar är Säkerhetspolisens handläggningstider fortsatt långa

Justitieombudsmannen har vid upprepade tillfällen kritiserat Säkerhetspolisen för långa handläggningstider och inaktivitet i handläggningen av säkerhetsärenden.⁵⁸ Med anledning av kritiken genomförde Säkerhetspolisen 2022 en intern granskning av hanteringen av utlänningsärendena. Granskningen visade på att ärendehanteringen var överarbetad med omfattande muntliga dragningar, onödigt detaljerade skriftliga underlag, överdrivet frekventa muntliga samtal med sökande, dubbelarbete och en delvis ineffektiv delegationsordning för beslut.⁵⁹ Med anledning av granskningens resultat tog Säkerhetspolisen fram en handlingsplan för

⁵⁴ Riksrevisionen, underlagsrapport till granskningen *Säkerhetspolisens verksamhet* (RiR 2024:24).

⁵⁵ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2026-03-18.

⁵⁶ Se Migrationsverket, *Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp*, 2023. Se även SOU 2025:49.

⁵⁷ Se SOU 2025:49.

⁵⁸ Riksdagens ombudsmän, dnr 659-2019 och 790-2019 samt dnr 3619-2022.

⁵⁹ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-05.

effektivisering av ärendehandläggningen. Handlingsplanen omhändertog större delen av rekommendationerna från den interna kontrollens granskning.⁶⁰

Sedan handlingsplanen togs fram har handläggningstiderna kortats betydligt, men liggtiden innan ett ärende börjar utredas är fortfarande lång, inte minst i medborgarskapsärenden.⁶¹ Vi kan konstatera att mellan en tredjedel och hälften av handläggningstiden för medborgarskapsärendena består av liggtid utan några utredande åtgärder. Vi har inte kunnat följa upp motsvarande uppgifter för andra ärendeslag.

4.7 Erinran kan baseras på olika starka hotbilder beroende på ärendeslag

Den samlade hotbild som krävs för att Säkerhetspolisen ska lämna en erinran till Migrationsverket varierar beroende på ärendeslag. Detta beror på att rekvisiten som Migrationsverket ska följa vid beslut om att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd skiljer sig åt mellan ärendeslagen. Villkoren följer av såväl nationella regler som EU-rätt.

En erinran rörande asylsökande eller anhöriga till EU-medborgare förutsätter i regel att individen har verkat i en terroristorganisation, i våldsbejakande extremistmiljö eller i samverkan med främmande makts underrättelseorganisation. I andra fall krävs inte alltid lika mycket individuell belastande information, och en erinran mot ett bifall kan även grundas på en framåtriktad riskbedömning.⁶² En följd av skillnaderna är att en person först kan beviljas ett uppehållstillstånd men senare nekas när hen ansöker om medborgarskap eller ett tillstånd på en annan grund. Detta medför en kommunikativ utmaning för Migrationsverket, något som vi återkommer till i nästa kapitel.

⁶⁰ Säkerhetspolisen, *Handlingsplan för utlänningsärenden med anledning av inspektion av Justitieombudsmannen samt intern granskning av myndighetens interna kontroll*, 2023.

⁶¹ Säkerhetspolisen, *Statistik över remissärenden hos säkerhetspolisen*, 2025; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-11.

⁶² Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering av säkerhetsärenden; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-09-09.

5 Migrationsverket handlägger och beslutar i säkerhetsärenden efter erinran från Säkerhetspolisen och regeringen hanterar vissa överklaganden

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- Migrationsverket har tydliga och heltäckande rutiner för handläggning av säkerhetsärenden efter erinran från Säkerhetspolisen. Rutinerna är omfattande men förefaller rimliga mot bakgrund av sekretesskraven. Krav på informationssäkerhet och eftersatta tekniska system medför dock att handläggningen av ärendena kan bli krånglig och tidskrävande. Framför allt leder bristande behörighetsstyrning i handläggningssystemen till merarbete och ökad risk för fel.
- Migrationsverkets nationella prövningsenheter har vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Antalet öppna ärenden är dock fortsatt stort, främst beroende på ett ökat inflöde av medborgarskapsärenden. Även nya regler och styrning från regeringens sida har medfört ett ökat antal ärenden.
- Såväl Migrationsverket som överklagandeinstanserna utgår genomgående från Säkerhetspolisens bedömning av hot och följer dess erinran i sina beslut. Det innebär att den sakmässiga och formella kvaliteten i Säkerhetspolisens bedömningar är avgörande för att verksamhetskedjan ska fungera som avsett.
- De olika gränserna för erinran i olika fall utgör en kommunikativ utmaning för Migrationsverket när en person som tidigare beviljats uppehållstillstånd senare får avslag av säkerhetsskäl vid en ansökan som lämnats in på en annan grund. Ytterligare utmaningar i kommunikationen uppstår när personen inte själv förstår skälet till avslaget. Detta kan till exempel uppstå när avslaget motiveras av en framåtsyftande riskbedömning.
- Sedan regeringen blev överklagandeinstans för beslut i säkerhetsärenden som rör medborgarskap har antalet ärenden ökat från en handfull till hundratals om året. Trots att handläggningen är relativt enkel är handläggningstiderna mycket långa, ofta flera år. Detta beror främst på att verksamheten är lågt prioriterad och bemannad. Regeringskansliets handläggningssystem och beredningsrutiner är inte heller anpassade för stora mängder individärenden med höga säkerhetskrav.

- Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden hos Migrationsverket och Regeringskansliet är relativt snabb. Det beror bland annat på att antalet ärenden är lågt och att ärendena ges hög prioritet.

5.2 Migrationsverket har centraliserat ansvaret för handläggning och beslut av säkerhetsärenden

När Säkerhetspolisen har lämnat en erinran mot bifall i ett ärende blir ärendet till ett säkerhetsärende. Hos Migrationsverket tar då NPE över ansvaret för handläggning och beslut. I vissa fall kan NPE också ta över ärenden som rör anhöriga till personen som bedömts vara ett säkerhetshot. Därtill kan ärenden hanteras av NPE när en person som har en erinran emot sig i ett tidigare ärende lämnar in en ny ansökan.

Centraliseringen motiveras med att det är svårt att i den löpande handläggningen leva upp till särskilda krav på medarbetare, lokaler, utrustning och kommunikering som sekretessen kring ärendena förutsätter. Kraven innebär bland annat att alla tjänster på NPE är placerade i säkerhetsklass. Säkerhetsskyddsklassificerade och andra skyddsvärda handlingar behöver också förvaras och bearbetas på ett säkert sätt, antingen på papper eller i en IT-miljö som är separerad från myndighetens reguljära system. Även det är enklare och säkrare i en centraliserad organisation.⁶³

5.2.1 Antalet säkerhetsärenden har ökat kraftigt

Antalet beslut hos NPE i säkerhetsärenden som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd och svenskt medborgarskap har ökat kraftigt under de senaste åren. Antalet beslut i medborgarskapsärenden har mer än fyrfaldigats, medan antalet beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd har mer än fördubblats.⁶⁴

Ökningen av antalet beslut återspeglar med viss fördröjning ett ökat antal erinringar från Säkerhetspolisen. Detta i sin tur har flera förklaringar:

- Sammansättningen av sökande har förändrats. Till exempel har fler ansökningar om medborgarskap under de senaste åren kommit från personer som sökte asyl i Sverige 2014–2016. Som framgår i avsnitt 3.3.3 kom många av dessa från länder som är av intresse för hotbedömningen, samtidigt som den höga arbetsbelastningen hos Migrationsverkets asylprövning under perioden gjorde att säkerhetsindikationer inte alltid uppmärksammades.

⁶³ Möte med Migrationsverket 2025-06-12.

⁶⁴ Migrationsverket, *Statistik över säkerhetsärenden 1 januari 2021 till 31 december 2025, 2026*.

- På senare år ses ett ökat fokus på säkerhetsaspekter, utvecklat samarbete mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen liksom utvecklade kontrollrutiner hos de båda myndigheterna. Till exempel har Säkerhetspolisen uppmärksammat risken för olovlig teknikanskaffning för säkerhetshotande verksamhet, vilket kan ha bidragit till ökad uppmärksamhet på detta i Migrationsverkets handläggning av vissa ansökningar.
- År 2025 beslutade regeringen om ett uppdrag 2025 om att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap.⁶⁵ Antalet säkerhetsärenden om medborgarskap ökade dock kraftigt redan innan uppdraget gavs.

5.2.2 Handläggningstiderna i säkerhetsärenden har ökat

Även handläggningstiderna från det att erinran inkommer till att ärendet beslutas hos NPE ökade kraftigt 2021 till 2025. Variationen är dock stor. En del ärenden avgörs inom dagar efter att Säkerhetspolisen lämnat erinran, men det är inte heller ovanligt att beslutet tar ett år eller mer. Detta återspeglar en stor variation i komplexiteten i ärendena.⁶⁶

Arbetsbelastningen ökar också genom att en person som fått avslag på sin medborgarskapsansökan omgående kan lämna in en ny ansökan, vilket även sker i säkerhetsärenden. Vanligen består dock de säkerhetsrelaterade skälen till avslaget över en längre tid, och den nya ansökan behandlas också som ett säkerhetsärende hos NPE. För att snabba på hanteringen av dessa återkommande ärenden sköter NPE i vissa fall kommunikationen med den sökande skriftligt.⁶⁷

Migrationsverket har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att minska balanserna och korta handläggningstiderna i säkerhetsärenden. Det handlar bland annat om att

- fler handläggare har anställts
- beslutanderätt har delegerats närmare verksamheten
- specialiseringen i olika ärendeslag har ökat
- man har arbetat mer aktivt med prioriteringsordning.

En strävan efter att avgöra äldre ärenden kan delvis förklara de ökade genomsnittliga handläggningstiderna under 2025.

Om den sökande inte vistas i Sverige innebär långa handläggningstider främst en olägenhet för personen själv samt eventuell arbetsgivare, utbildningsinstitution eller anknytningsperson. Någon säkerhetsrisk uppstår däremot inte. Om personen redan

⁶⁵ Regeringsbeslut Ju 2025/00019.

⁶⁶ Migrationsverket, *Statistik över säkerhetsärenden 1 januari 2021 till 31 december 2025*, 2026.

⁶⁷ Möte med Migrationsverket 2025-06-12.

vistas i Sverige kan en fördröjning av utvisningsbeslut däremot medföra att hotreducerande effekter dröjer. Granskningen visar att NPE därför strävar efter att prioritera ärenden där personen befinner sig i Sverige.⁶⁸

5.2.3 Migrationsverket har tydliga rutiner för hantering av säkerhetsärenden, men bristande tekniska system fördröjer arbetet och skapar risker

NPE:s praktiska arbete med säkerhetsärendena regleras i ett skriftligt handlägningsstöd. Stödet har utvecklats successivt och innefattar rutiner för samtliga steg i arbetet, såsom registrering av inkommande ärenden, handlägningsåtgärder, hantering av ombud och biträden, kommunikering med den sökande, åtgärder vid beslut samt hantering av överklaganden. Stort utrymme ges till klassificering, hantering och kommunikering av skyddsvärd information.⁶⁹

Rutinerna innebär bland annat att Säkerhetspolisens informationsklassning ska följas när Migrationsverket tar emot information från Säkerhetspolisen. Därtill ska Migrationsverket själv bedöma om information är särskild skyddsvärd eller säkerhetsskyddsklassificerad. Sådan information i ett ärende hanteras i en pappersakt. Säkerhetsskyddsklassificerad information bearbetas sedan i särskild teknisk utrustning utanför myndighetens ordinarie produktionsmiljö. Uppgifter rörande Säkerhetspolisens erinran delges normalt endast muntligt till den sökande och dennes biträde. Delgivningen sker under förbehåll som innebär att de inte får dela informationen med någon utomstående. Den som bryter mot förbehållet kan dömas till böter eller fängelse.⁷⁰

NPE:s rutiner framstår som tillräckliga för att skydda informationen. Däremot är de tekniska systemen för ärendehantering gamla och ineffektiva. Bland annat saknar Migrationsverkets ärendehanteringssystem en behörighetsstyrning, vilket innebär att all information som registrerats i systemet är tillgänglig för alla medarbetare i all prövningsverksamhet. Därför måste skyddsvärd information ofta hanteras i pappersformat trots att systemen i sig anses säkra nog att hantera sekretessbelagd information så länge den inte är säkerhetsskyddsklassificerad. Detta skapar onödig administrativ börda, innebär visst dubbelarbete och ökar risken för felhantering av ärenden. Dessutom minskar möjligheten till statistikuttag vilket påverkar uppföljningen och planeringen av verksamheten. Rutinerna för informationsklassning är heller inte helt tydliga, vilket leder till att handläggare i vissa gränsfall kan behöva klassa information som högre skyddsvärd än vad som senare visar sig vara motiverat. Informationen skyddas i dessa fall fortsatt på ett

⁶⁸ Möte med Migrationsverket 2026-05-12.

⁶⁹ Migrationsverket, *Handlägningsstöd gällande säkerhetsärenden, version 2.0*, 2025.

⁷⁰ Migrationsverket, *Handlägningsstöd gällande säkerhetsärenden, version 2.0*, 2025. Se även 20 kap. 3 § brottsbalken.

tillfredsställande sätt, men en extra administrativ börda skapas. Dialog mellan säkerhetsavdelningen och NPE pågår i syfte att effektivisera processen.⁷¹

5.2.4 Migrationsverket och överklagandeinstanser följer så gott som alltid Säkerhetspolisens erinran

Granskningen visar att Migrationsverket får ifrågasätta Säkerhetspolisens bedömningar men att man i praktiken så gott som alltid följer Säkerhetspolisens erinran mot ett bifallsbeslut genom att avslå ansökan. Till exempel avslog Migrationsverket 2021–2025 samtliga ansökningar om svenskt medborgarskap där Säkerhetspolisen hade lämnat en erinran.⁷²

Medarbetare på Migrationsverket bekräftar att detta är fallet även för andra ärendeslag. Det förklaras med att Migrationsverket inte ser skäl att ifrågasätta hotbedömningar som gjorts av Säkerhetspolisen som är expertmyndighet på området. Yttrandena från Säkerhetspolisen kan också vara kortfattade, och Migrationsverket har inte tillgång till all information som ligger till grund för dem.⁷³ Även medarbetare på Säkerhetspolisen bekräftar att Migrationsverket så gott som alltid följer Säkerhetspolisens erinran mot bifall.⁷⁴ Granskningen visar vidare att även domstolar och regeringen alltid följer Säkerhetspolisens rekommendation avseende avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller medborgarskap.⁷⁵

5.2.5 Sekretess gör kommunikeringen av beslut utmanande

Migrationsverket kan inte alltid delge den sökande fullständig information om vad avslaget grundar sig på. Det beror på att Säkerhetspolisen för att skydda sina informationskällor och metoder ofta ger endast kortfattade yttranden till Migrationsverket i samband med erinran. Det innebär att medarbetarna på NPE inte alltid vet vad skälet till erinran är. Även om de flesta sökande uppges förstå skälen är kommunikeringen av beslut därför ofta utmanande, i synnerhet när mottagaren inte själv förstår skälet till erinran.⁷⁶ Det kan till exempel bero på att erinran inte baseras på individens eget agerande utan på samröre med andra personer som utgör ett säkerhetshot. En erinran kan också ha ett framåtblickande och riskförebyggande syfte.⁷⁷ Erinran i sådana fall behöver inte bero på någon faktisk och påvisad avsikt för säkerhetshotande verksamhet, utan kan grundas på att ett beviljande skulle medföra en oacceptabel risk. Medarbetare på NPE anger att de i kommunikationen med den

⁷¹ Intervjuer med medarbetare på Migrationsverket 2025-08-27 och 2025-10-01.

⁷² Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Säkerhetsärenden och lagen om svenskt medborgarskap*, 2025.

⁷³ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-07-07.

⁷⁴ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16.

⁷⁵ Regeringskansliet (Justitiedepartementet) *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut om svenskt medborgarskap under perioden fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31*, 2025.

⁷⁶ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-07-07.

⁷⁷ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2026-02-11.

sökande är måna om att understryka att det är Säkerhetspolisen i egenskap av expertmyndighet som har bedömt säkerhetshotet.⁷⁸

5.3 Antalet överklaganden i medborgarskapsärenden har ökat kraftigt

Granskningen visar att antalet överklaganden om svenskt medborgarskap i säkerhetsärenden ökade under 2020-talet från ett tiotal till åtskilliga hundra om året. Samtliga överklaganden avslogs av regeringen, förutom en handfull avskrivna ärenden. Samtidigt ökade antalet öppna ärenden kraftigt.⁷⁹

5.3.1 Handläggningstiderna för överklaganden i medborgarskapsärenden är långa

Utöver administrativa moment är Justitiedepartementets utredning av ett överklagande relativt begränsad. Den består av följande moment:

- Ärendet registreras och tilldelas en handläggare.
- Handläggaren går genom överklagandet och tidigare utredning i ärendet för att se om det framkommit några nya omständigheter.
- Ett nytt yttrande hämtas från Säkerhetspolisen om det föregående yttrandet är äldre än fem år eller om det annars finns särskilda skäl.
- Om den sökande inte tidigare har delgetts Säkerhetspolisens yttrande eller om detta yrkas på i överklagandet kommunicerar handläggaren yttrandet med den sökande som får möjlighet att svara på det.
- Ärendet sammanfattas i en föredragningspromemoria.
- Ett regeringsbeslut bereds, föredras och expedieras.

Av granskningen framgår att Regeringskansliet i princip inte genomför några egna analyser eller utredningsåtgärder utöver att hämta in yttrandena. Med leddiderna för att hämta in dessa och bereda regeringsbeslutet kan proceduren genomföras på cirka två månader.⁸⁰ Som framgår i avsnitt 5.2.4 har regeringen aldrig gått emot Säkerhetspolisens erinran genom att bifalla ett överklagande.

Trots detta är handläggningstiderna långa, i vissa fall mycket långa. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som regeringen beslutade om under perioden 1 januari 2020 till 31 maj 2025 var 564 dagar. Knappt hälften av ärendena tog mer än ett år att avgöra, och det som tog mest tid tog 1 815 dagar, alltså nästan

⁷⁸ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-07-07.

⁷⁹ Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut om svenskt medborgarskap under perioden fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31*, 2025; Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Säkerhetsärenden och lagen om svenskt medborgarskap*, 2025. En avskrivning beror vanligen på att personen har flyttat ut från landet eller återtar sin ansökan.

⁸⁰ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-12.

fem år. Även ärendebalanserna har ökat snabbt, och i slutet av perioden hade Justitiedepartementet över 600 öppna ärenden i väntan på beslut.⁸¹

Granskningen visar att det finns flera anledningar till de långa handläggningstiderna:

- Antalet ärenden har ökat kraftigt, men verksamheten har varit lågt bemannad med cirka 0,6 årsarbetskrafter avsatta för hanteringen under 2025.
- Balanserna i sig skapar merarbete genom förfrågningar från sökanden och behov av att hämta nya yttranden.
- En del sökande är svåra att nå, vilket skapar merarbete och också kan leda till att ett nytt yttrande behöver hämtas från Säkerhetspolisen om tidsgränsen uppnåtts.
- Regeringskansliets ärendehanteringssystem och beredningsrutinerna för regeringsbeslut är inte anpassade för att hantera stora mängder individärenden.
- Sekretess och krav på informationssäkerhet innebär att ärendena inte fullt ut kan beredas i ordinarie system och enligt ordinarie rutiner, vilket också innebär merarbete och tidsåtgång.

Granskningen visar att Justitiedepartementet har försökt hantera ärendemängden och arbetsbelastningen. Bland annat har tidsgränsen för när ett nytt yttrande hämtas från Säkerhetspolisen höjts under 2026 från två till fem år efter det senaste yttrandet. Man har också gått till beslut om man inte nått den sökande efter två eller tre försök. Även föredragningspromemoriorna har förkortats och förenklats, och nya medarbetare rekryterades under våren 2026.⁸²

5.3.2 Ansvaret för överklaganden i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen har flyttats från regeringen till migrationsdomstolar

Fram till 2001 var regeringen första beslutandeinstans i säkerhetsärenden rörande svenskt medborgarskap, och dess beslut kunde inte överklagas. I samband med riksdagens beslut om en ny medborgarskapslag det året flyttades beslutsansvaret i första instans till Statens invandrarverk (nuvarande Migrationsverket) med regeringen som överklagandeinstans. Tvåinstansordningen motiverades dels av en strävan efter att avlasta regeringen från prövningen av förvaltningsärenden, dels av att 1997 års europeiska konvention om medborgarskap föreskriver att beslut om förvärv av medborgarskap ska kunna underkastas omprövning. Som ett huvudsakligt skäl till att välja regeringen som överklagandeinstans angavs att regeringen har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet och den allmänna säkerheten.⁸³

⁸¹ Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut om svenskt medborgarskap under perioden fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31, 2025.*

⁸² Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-12.

⁸³ Prop. 1999/2000:147, bet. 2000/01:SfU8, rskr. 2000/01:143.

Också när regeringen utsågs till överklagandeinstans för säkerhetsärenden enligt utlänningslagen betonade lagstiftaren regeringens ansvar för bedömningar med anknytning till Sveriges säkerhet.⁸⁴ För dessa ärenden har dock ansvaret för överklaganden senare förts över till migrationsdomstolarna. Under remissbehandlingen av förslaget framförde Säkerhetspolisen vissa invändningar. Dessa innefattade bland annat att säkerhetsärenden inte skulle bli föremål för en helhetsbedömning eller kanske inte ens initieras, eftersom Säkerhetspolisen på grund av så kallade förbehåll inte alltid kan dela med sig av all information till domstolar. Säkerhetspolisen menade också att ändringen kunde medföra nackdelar i form av att fler personer deltog i handläggningen och att ärendena skulle ta längre tid.⁸⁵ Säkerhetspolisen har inte gjort någon systematisk utvärdering av förändringen efteråt. Företrädare för myndighetsledningen känner dock inte till att det hade uppstått några väsentliga problem av det slag som befarades enligt remissvaret.⁸⁶

5.4 Migrationsverket och Regeringskansliet hanterar kvalificerade säkerhetsärenden effektivt

Kvalificerade säkerhetsärenden är högt prioriterade i såväl Migrationsverkets handläggning som Regeringskansliets hantering av överklagandena. Ärendena är administrativt betungande men få till antalet. Granskningen har inte visat på några enkla sätt att effektivisera hanteringen utan att göra inskränkningar på rätts- eller informationssäkerheten (se avsnitt 5.2.3 om Migrationsverkets informationshantering).

På Migrationsverket utser NPE vanligtvis två handläggare som lägger övriga uppgifter åt sidan och prioriterar ärendet, med tillhörande särskilda rutiner vad gäller handläggning och säkerhet. Exempelvis är individen i regel förvarstagen och placerad i häkte. Eftersom kommunikationen ska ske muntligt, måste handläggarna organisera och delta i häktesbesök. I medialt uppmärksammade fall behöver även kommunikationsavdelningen involveras. Ärendena innefattar ofta mycket skyddsvärd information och därför ställs höga krav på informationshanteringen.⁸⁷ Efter ansökan tar Migrationsverkets handläggning och beslut vanligen 1–2 månader.⁸⁸ Beslutet fattas av generaldirektören efter samråd med myndighetens rättschef.⁸⁹

⁸⁴ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1. Även innan tvåinstansordningen befästes var Statens invandrarverk formellt första beslutsinstans. Invandrarverket kunde dock lämna principiellt viktiga ärenden direkt till regeringen för avgörande, vilket också var praxis i ärenden som rörde rikets säkerhet eller allmän säkerhet.

⁸⁵ Prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU08, rskr. 2009/10:133. Ett förbehåll innebär att en uppgift som Säkerhetspolisen fått från ett annat lands säkerhets- eller underrättelsetjänst inte får lämnas vidare till andra myndigheter i Sverige utan tillstånd från denna.

⁸⁶ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2026-03-18.

⁸⁷ Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17.

⁸⁸ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31*, 2025.

⁸⁹ Möte med Migrationsverket 2026-07-01.

Besluten enligt LSU kan överklagas till regeringen. Det handlar om en handfull ärenden per år och arbetet är prioriterat med skyndsamhetskrav. Innan ärendet överlämnas till Regeringskansliet för handläggning lämnar Migrationsöverdomstolen ett yttrande över det. Sedan 2020 har Migrationsöverdomstolen i samtliga fall angett att regeringen bör fastställa Migrationsverkets beslut om utvisning. Det har däremot förekommit att domstolen har haft en annan uppfattning än Migrationsverket rörande verkställighetshinder.⁹⁰ Hanteringen av överklagandena tar i genomsnitt knappt fyra månader från registrering till regeringsbeslut.⁹¹

⁹⁰ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-19. Se även 1 kap. 7 § lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar rörande skyndsamhetskravet. Med verkställighetshinder avses oftast att utvisningen inte kan verkställas eftersom personen då skulle riskera dödsstraff, tortyr eller annan allvarlig förföljelse.

⁹¹ Anteckningar från läsning av styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden hos Säkerhetspolisen; Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31, 2025*; Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-19.

6 Säkerhetspolisen verkställer utvisningar och vidtar andra hotreducerande åtgärder

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- Många utvisningar i säkerhetsärenden kan inte verkställas, bland annat för att skälen till att en person ses som säkerhetsrisk i Sverige ofta överlappar med skälen till att personen har skyddsbehov från hemlandet.
- Även när det inte finns sådana verkställighetshinder, möter verkställandet av utvisningar i säkerhetsärenden samma utmaningar som övriga utvisningsärenden.
- Säkerhetspolisen har tillgång till ett brett spektrum av verktyg för att reducera hotet från personer vars utvisning i kvalificerade säkerhetsärenden inte får verkställas. Åtgärderna kan också ha som effekt att motivera personen att lämna landet självmant. Tillämpningen av dessa ligger delvis utanför denna granskning.
- Riksrevisionens tidigare granskning har visat att Säkerhetspolisen sällan följer upp vilka effekter dess hotreducerande åtgärder har.

6.2 Säkerhetspolisen har en särskild organisation och tillgång till stödfunktioner för att verkställa utvisningar

Efter att ett beslut om utvisning i ett säkerhetsärende vunnit laga kraft är det som huvudregel Säkerhetspolisen som ska verkställa beslutet. Detta omfattar bland annat att

- eftersöka personen vid behov, vilket Säkerhetspolisen kan begära handräckning från Polismyndigheten för
- besluta om förvar om det behövs för att förbereda eller verkställa utvisningen; Förvarsverksamheten bedrivs av Migrationsverket, men om det behövs av säkerhetsskäl kan Säkerhetspolisen förorda att Migrationsverket placerar personen i häkte⁹²
- besluta om uppsikt, vilket innebär att personen inte frihetsberövas men ska anmäla sig regelbundet, vanligtvis vid en polisstation
- anskaffa resehandlingar med hjälp av Polismyndighetens ambassadsamordning
- beställa resa, vid behov med hjälp från Kriminalvården
- säkerställa att personen lämnar Sverige.⁹³

⁹² Sedan juli 2026 får Säkerhetspolisen också fatta interimistiska beslut om placering i häkte.

⁹³ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-25; intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17.

6.3 Det är vanligt att utvisningar inte kan verkställas

Migrationsverket och Säkerhetspolisen räknar en utvisning som verkställd när personen har lämnat Sverige. Vanligtvis innebär verkställigheten att personen också lämnar Schengenområdet. Många utvisningar i säkerhetsärenden kan dock inte verkställas. Till exempel hade mindre än hälften av de personer som fick ett utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende 2024 registrerats som utresta 2026.⁹⁴ Detta beror i huvudsak på den internationella rättsliga principen om non-refoulement, det vill säga förbudet mot utvisning av en person till en stat där denne löper en allvarlig risk för bland annat dödsstraff och tortyr.

När ett beslut inte kan verkställas kan Migrationsverket eller en migrationsdomstol besluta om att inhibera beslutet, eller att bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med anledning av verkställighetshindret. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär att personen får en laglig rätt att vistas i Sverige under tillståndets giltighetstid. Inga åtgärder för att verkställa utvisningen görs under den tiden. En inhibition innebär däremot att arbetet med att verkställa utvisningen pausas för tillfället, men utan att själva utvisningsbeslutet upphävs. Migrationsverket och Säkerhetspolisen kan då med kort varsel återuppta arbetet med verkställigheten om möjlighet till det uppstår. Sedan juli 2026 gäller som huvudregel att verkställighetshinder för utvisning i säkerhetsärenden ska medföra inhibition och inte ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.⁹⁵

Det är också vanligt att utvisningsbeslut inhiberas eftersom personen efter avslaget i ett säkerhetsärende lämnar in en ny ansökan till Migrationsverket om uppehållstillstånd på en annan grund. Till exempel kan en person efter ett avslag på en förlängning av ett arbetstillstånd lämna in en ansökan om asyl. Utvisningen kan då inte verkställas innan asylansökan har prövats. Bland Säkerhetspolisens öppna verkställighetsärenden förekommer ärenden som är vilande på grund av antingen inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.⁹⁶

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen har beslutat om att inhibition ska vara huvudregel i stället för tidsbegränsat uppehållstillstånd när det finns icke-bestående hinder för att verkställa utvisningar i bland annat säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. I dessa fall ska det också vara möjligt att besluta om anmälningsskyldighet och förbud mot att lämna ett vistelseområde. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juni 2026.⁹⁷

⁹⁴ Migrationsverket, *Statistik över säkerhetsärenden 1 januari 2021 till 31 december 2025*, 2026.

⁹⁵ Se 12 kap. 17a § utlänningslagen. Se även prop. 2025/26:145, bet. 2025/26:SfU22, rskr. 2025/26:215.

⁹⁶ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-12-15.

⁹⁷ Prop. 2025/26:145, bet. 2025/26:SfU22, rskr. 2025/26:215.

6.4 Problemen med att verkställa utvisningar är huvudsakligen desamma i säkerhetsärenden och andra ärenden

Riksrevisionen har tidigare granskat Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändandeverksamheten. Verksamheten omfattar såväl frivilligt återvändande som verkställande av utvisningar genom tvång. Granskningen visade på en rad utmaningar, utöver förekomsten av verkställighetshinder:

- En person kan försvåra utvisningen till exempel genom att hålla sig undan myndigheterna eller inte medverka till att anskaffa resehandlingar.
- Flygbolag och befälhavare på flygplan kan av kommersiella skäl eller säkerhetsskäl vägra att transportera en person som utvisas med tvång.
- Alla länder tar inte emot sina medborgare som utvisas med tvång.
- Utländska ambassader kan vägra eller fördröja utfärdandet av resehandlingar.
- Det finns praktiska utmaningar när flera myndigheter ska samverka med att planera, boka och genomföra transporter i samband med utvisningar.⁹⁸

I denna granskning har det inte framkommit några ytterligare betydande utmaningar utöver dessa i verkställandet av utvisningar i just säkerhetsärenden. Riksdagen har nyligen beslutat om ett antal regeländringar som bland annat syftar till att ge Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen bättre verktyg för att verkställa av- och utvisningsbeslut.⁹⁹ Det är dock ännu för tidigt att bedöma effekterna av dessa.

6.5 När en utvisning inte verkställs, fortsätter Säkerhetspolisen och andra myndigheter med hotreducerande åtgärder

När ett lagakraftvunnet beslut om utvisning har inhiberats på grund av verkställighetshinder innebär utvisningsbeslutet bland annat att

- rätten att arbeta i Sverige upphör
- rätten till bostättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten upphör
- rätten till inskrivning på Arbetsförmedlingen (som krävs för att få arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd) upphör
- rätten till offentligfinansierad tandvård och sjukvård begränsas till vård som inte kan anstå
- möjligheten till kommunalt försörjningsstöd begränsas

⁹⁸ Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, 2020.

⁹⁹ Prop. 2025/26:263, bet. 2025/26: SfU32, rskr. 2025/26:394.

- rätten till kommunal vuxenutbildning upphör
- rätten till stöd och service till vissa funktionshindrade upphör
- rätten att resa till andra länder inom Schengenområdet upphör.¹⁰⁰

Personen ska som huvudregel tilldelas en plats på ett av Migrationsverkets boenden, och kan där ha rätt till bistånd för sin dagliga livsföring.¹⁰¹

Säkerhetspolisen fortsätter också att följa upp möjligheten till verkställighet. Om utvisningsbeslutet grundar sig på utlänningslagen och det inte föreligger några verkställighetshinder kan personen i vissa fall ställas under uppsikt. Medarbetare på Säkerhetspolisen anger att uppsikt i sig inte är någon effektiv kontrollåtgärd, men att den har ett värde genom att Säkerhetspolisen kan upprätthålla kontakten med personen. Sedan juli 2026 kan personen i vissa fall även åläggas en anmälningsskyldighet och ett förbud mot att lämna ett angivet vistelseområde. I övrigt kan personen följas upp inom Säkerhetspolisens reguljära verksamhet inom kontraterrorism, kontraspionage eller författningsskydd. Granskningen omfattar dock inte dessa verksamheter.¹⁰²

Om utvisningsbeslutet i stället grundas på LSU kan Säkerhetspolisen ges tillstånd att använda olika tvångsmedel. Säkerhetspolisen får hos Migrationsverket ansöka om att personen ska åläggas anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett vistelseområde. Vidare kan Säkerhetspolisen ansöka om att få besluta om bland annat husrannsakan, kroppsvisitation och upptagande av fingeravtryck. Säkerhetspolisen kan också ansöka om att få använda hemliga tvångsmedel.

Vistelsebegränsningen kan till exempel innebära att personen inte får lämna sin hemkommun eller i vissa fall en stadsdel utan tillstånd. Anmälningsskyldigheten kan innebära att personen dagligen, eller även flera gånger om dagen, måste anmäla sig på den lokala polisstationen. Hemliga tvångsmedel som Säkerhetspolisen får tillämpa efter beslut av Stockholms tingsrätt kan till exempel vara kameraövervakning, avlyssning av elektronisk utrustning eller postkontroll.¹⁰³

Vidare kan Säkerhetspolisen på olika sätt samverka med Polismyndigheten och andra myndigheter för att reducera hotet. Säkerhetspolisen fortsätter också att ha kontakt med personen.¹⁰⁴ Åtgärderna kan också ha som effekt att motivera personen att lämna landet. Medarbetare vid både Säkerhetspolisen och Migrationsverket bedömer

¹⁰⁰ Se avsnitt 4.1 och kap. 6 i prop. 2025/26:145. Se även bland annat 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, 7 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., 29 kap. 3 § skollagen (2010:800) och 10 kap. 2 § socialtjänstlagen (2025:400).

¹⁰¹ 4–7 §§ lagen (2026:380) om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten.

¹⁰² Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-25. Se även 9a kap. utlänningslagen.

¹⁰³ Se 5 kap. lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

¹⁰⁴ Möte med Säkerhetspolisen 2025-06-16; Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-25.

att det är relativt vanligt att personer med ett utvisningsbeslut enligt LSU lämnar Sverige och Schengenområdet på eget initiativ.¹⁰⁵

6.6 En person som utvisats av säkerhetsskäl får inte återvända till Schengenområdet

I samband med ett utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende fattar Migrationsverket också ett beslut om återreseförbud till Schengenområdet. Förbudet registreras i den europeiska databasen Schengen Information System och blir därmed tillgängligt för samtliga medlemsländer. Beslutet gäller tills vidare och innebär i praktiken att personen inte ska beviljas visum eller uppehållstillstånd i något Schengenland. Som utgångspunkt gäller återreseförbud för en person som utvisats enligt LSU livet ut.¹⁰⁶ Förutsatt att beslutet har verkställts kan personen efter tio år ansöka hos regeringen om att utvisningen och återreseförbudet ska hävas. Inför beslutet inhämtar regeringen ett yttrande från Säkerhetspolisen för en bedömning av om personen fortfarande utgör ett säkerhetshot.¹⁰⁷ För återreseförbud efter utvisning enligt utlänningslagen gäller återreseförbudet i allmänhet i 10–30 år.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Intervju med medarbetare på Säkerhetspolisen 2025-11-25; Intervju med medarbetare på Migrationsverket 2025-06-17.

¹⁰⁶ Migrationsverket, *Handläggningsstöd gällande säkerhetsärenden*, version 2.0, 2025. Se även 2 kap. 5 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

¹⁰⁷ Se 2 kap. 25 § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Intervju med medarbetare på Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2025-08-19.

¹⁰⁸ Möte med Migrationsverket 2026-05-12.

7 Slutsatser och rekommendationer

7.1 Övergripande slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens hantering av säkerhetsärenden på migrationsområdet i huvudsak är effektiv, men att det är vanligt att beslut om utvisning på grund av säkerhetsskäl inte kan verkställas. Granskningen visar dock att utmaningarna väsentligen är desamma som för annan återvändandeverksamhet som Riksrevisionen har granskat tidigare.

Riksrevisionen bedömer att Säkerhetspolisen och Migrationsverket har ett etablerat och mestadels välfungerande samarbete. Samarbetet syftar till att identifiera personer som kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet, utreda allvaret i hotet samt besluta om och verkställa åtgärder enligt utlänningslagen, medborgarskapslagen och LSU. Arbetet medför att ett stort antal personer varje år nekas medborgarskap eller uppehållstillstånd eftersom Säkerhetspolisen bedömer att de utgör ett säkerhetshot.

Verksamheten har dock flera utmaningar och antalet ärenden har ökat snabbt under senare år. Eftersom verksamheten i huvudsak är framåtsyftande och förebyggande kan det vara svårt att med säkerhet veta om den träffar rätt personer eller uppnår avsedd effekt. En stark sekretess för skydd av informationskällor och metoder innebär dessutom att individerna som berörs inte alltid kan få veta varför de har bedömts vara ett säkerhetshot och fått ett negativt myndighetsbeslut.

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket har väl utvecklade rutiner för att upptäcka säkerhetsindikationer i ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap. När sådana indikationer upptäcks finns det tydliga rutiner och effektiva kanaler för att förmedla dessa till Säkerhetspolisen. Trots detta förekommer det att Migrationsverket missar säkerhetsindikationer. Det beror bland annat på bristande bakgrundsinformation om sökande, begränsad kompetens när det gäller att identifiera säkerhetsindikationer och en styrning som premierar snabbhet framför djup i utredningar. Detta medför en viss risk för att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd till individer som kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Granskningen visar också att Säkerhetspolisen har effektiva rutiner för att säkerställa att handläggning och beslut i utlänningsärenden sker juridiskt korrekt och likvärdigt. Därtill finns etablerade rutiner för kollegiala samtal och erfarenhetsutbyte för att uppnå hotbedömningar som också är korrekta i sak. Däremot gör Säkerhetspolisen få systematiska uppföljningar eller utvärderingar av i vilken grad hotbedömningarna träffar rätt, eller vilken effekt som åtgärderna har. Med tanke på svårigheterna med framåtsyftande och förebyggande hotbedömningar, och de stora konsekvenser som dessa kan få för individen finns det skäl för Säkerhetspolisen att utveckla systematiken i detta arbete. Vikten av detta understryks av att såväl Migrationsverket som migrationsdomstolen och regeringen så gott som alltid följer Säkerhetspolisens

erinran i sina beslut. Därför ligger ett stort ansvar på Säkerhetspolisen att säkerställa att dess hotbedömningar är korrekta.

Granskningen visar också att handläggningstiderna för både Säkerhetspolisens utlänningsärenden och Migrationsverkets säkerhetsärenden är fortsatt långa, trots genomförda resurstillskott och effektiviseringar. Vidare konstaterar Riksrevisionen att Justitiedepartementets handläggningstider för överklaganden i medborgarskapsärenden ofta uppgår till flera år trots en relativt enkel procedur som utan undantag leder till att regeringen följer Säkerhetspolisens erinran. Det beror främst på en låg prioritering i förhållande till Regeringskansliets huvudsakliga arbetsuppgifter och regeringens beslutsprocesser. Regeringskansliets handläggningssystem och beredningsprocesser är också illa utformade för att hantera ett stort antal individärenden som omgärdas av stark sekretess. Riksrevisionen bedömer att det finns skäl att pröva om motiveringen till att ärendena överklagas till regeringen fortfarande är giltiga.

Granskningen har däremot inte uppmärksammat några betydande brister i Säkerhetspolisens, Migrationsverkets eller regeringens hantering av kvalificerade säkerhetsärenden. Antalet ärenden är lågt, de ges hög prioritet och hanteringen omgärdas av omfattande kvalitetskontroller.

7.2 Migrationsverket har utvecklade rutiner för att identifiera potentiella säkerhetshot och rapportera dem till Säkerhetspolisen

Granskningen visar att Migrationsverket och Säkerhetspolisen har effektiva rutiner och väl fungerande tekniska lösningar för att kontrollera om personer som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap förekommer i Säkerhetspolisens register. Granskningen visar att flertalet säkerhetsärenden initieras genom dessa rutiner. Riksrevisionen bedömer att förfarandet över lag fungerar effektivt med en begränsad arbetsinsats från Säkerhetspolisen och en minimal fördröjning av Migrationsverkets handläggning,

När personen som ansöker om uppehållstillstånd inte har vistats i Sverige tidigare är det dock sällan som Säkerhetspolisen har några registrerade uppgifter om denne. Då kan personens ansökan till Migrationsverket och Migrationsverkets utredning i ärendet vara den enda källan till information om eventuella säkerhetshot som är kopplade till personen. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets rutiner och stödfunktioner för att identifiera och rapportera säkerhetsindikationer i handläggningen av ärenden har utvecklats över tid. Riksrevisionen bedömer att dessa i de flesta avseenden är väl utformade. De gör att Migrationsverkets medarbetare årligen kan förmedla information i ett stort antal ärenden till Säkerhetspolisen. Bara ett fåtal av dessa leder till någon omedelbar åtgärd från Säkerhetspolisens sida, men granskningen visar att Säkerhetspolisen på det sättet får värdefull information om

individer, organisationer och företeelser. Riksrevisionen bedömer att såväl Migrationsverkets urval av ärenden där information förmedlas till Säkerhetspolisen som Säkerhetspolisens urval av ärenden som tas in för närmare utredning över lag är rimliga i förhållande till syftet att identifiera och agera vid potentiella hot.

7.3 Trots goda rutiner händer det att Migrationsverket inte upptäcker säkerhetsindikationer

Även om Migrationsverkets rutiner för att identifiera säkerhetsindikationer och förmedla dessa till Säkerhetspolisen är tydliga och väl utformade, visar granskningen att förutsättningarna för att tillämpa dem varierar mellan olika ärenden. En viktig orsak till det är att mängden information som Migrationsverket tar in i olika ärenden varierar.

I en del ärenden samlar Migrationsverket in ett omfattande underlag om personens bakgrund. Denna avser även medverkan i organisationer, verksamheter och miljöer, som kan vara av intresse för Sveriges säkerhet.

I andra ärenden tar Migrationsverket bara in ett begränsat underlag rörande personens tidigare liv och verksamhet. Det beror på att fokus i utredningen i stället ligger på den kommande vistelsen i Sverige. Riksrevisionen bedömer att detta innebär en risk för att information som kan utgöra säkerhetsindikationer inte kommer Migrationsverket och Säkerhetspolisen till del. Granskningen visar också att kompetensen när det gäller att leta efter säkerhetsindikationer varierar mellan enskilda medarbetare, chefer och enheter. Riksrevisionen bedömer att även detta kan försämra förutsättningarna för Migrationsverket att uppmärksamma säkerhetsindikationer.

7.4 Säkerhetspolisen har goda rutiner för likvärdighet och rättslig kvalitet i enskilda ärenden, men följer sällan upp hur verksamheten bidrar till att reducera hot

Riksrevisionens granskning visar att Säkerhetspolisen har effektiva rutiner för att säkerställa att ärenden och beslut är likvärdiga och juridiskt korrekta. Däremot visar granskningen att Säkerhetspolisen inte på något systematiskt sätt har följt upp eller utvärderat hur väl verksamheten träffar rätt aktörer med rätt åtgärder för att reducera hoten. Enskilda analyser har gjorts främst rörande effekter av kvalificerade säkerhetsärenden och återkallelser av uppehållstillstånd, men i övrigt grundas hotbedömningarna på erfarenhet, kollegiala samtal och uppföljningar av enskilda individer. Riksrevisionen konstaterar att träffsäkerheten är av stor vikt, eftersom samtliga beslutande instanser undantagslöst litar på Säkerhetspolisens bedömning av om en person utgör ett säkerhetshot eller inte.

7.5 Brister i säkerhetsunderrättelseverksamheten riskerar att återspeglas även i utlänningsärendena

Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat vissa brister i Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet. En del av bristerna är av särskild betydelse för arbetet med utlänningsärendena. Andra brister som uppmärksammades är av generell art, men minskar förutsättningarna för hotreducerande effekt även på utlänningsärendena. Efter granskningen har Säkerhetspolisen fått utökade resurser som delvis har använts för att förstärka de berörda verksamheterna. Det är dock viktigt att Säkerhetspolisen fortsätter att åtgärda bristerna i verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar också att regleringen av behandlingstiderna som gäller för Säkerhetspolisens information är problematisk för myndighetens möjlighet att bevara relevant information. Det gäller till exempel när en person som Säkerhetspolisen känner till lämnar Sverige och vistas en längre tid i hotmiljöer utomlands. Reglerna innebär också att Säkerhetspolisen ibland måste gallra information trots att den senare skulle ha avgörande betydelse för en ansökan om svenskt medborgarskap. Det riskerar att leda till att personer som till exempel varit verksamma i organisationer som begått omfattande, grova och systematiska övergrepp felaktigt beviljas svenskt medborgarskap. Förslag om förlängda behandlingstider bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.6 Trots effektiviseringar är Säkerhetspolisens handläggningstider fortsatt långa

Granskningen visar att Säkerhetspolisen har vidtagit åtgärder för att effektivisera arbetet med utlänningsärenden och därigenom också lyckats korta handläggningstiderna. Den genomsnittliga handläggningstiden är dock fortfarande relativt lång och en väsentlig del av den består av att ärendet väntar på att tilldelas en handläggare för utredning. Även om Säkerhetspolisen gör en initial bedömning och prioritering av ärendena kan detta leda till att allvaret i ett hot inte bedöms och hotreducerande åtgärder inte vidtas i tid. Detta kan få säkerhetsmässiga konsekvenser, inte minst i de fall personen redan vistas i Sverige. Riksrevisionen konstaterar också att liggtiderna medför merarbete för Migrationsverket och utgör en olägenhet för de sökande som får vänta länge på beslut men som till slut inte bedöms utgöra en säkerhetsrisk.

7.7 Även Migrationsverkets handläggning efter Säkerhetspolisens yttrande är långsam

Granskningen visar att Migrationsverket har tydliga rutiner för handläggningen av säkerhetsärenden efter erinran från Säkerhetspolisen. Riksrevisionen bedömer att dessa är rimliga, inte minst med hänsyn till kraven på informationssäkerhet. Säkerhetskraven och eftersatta tekniska system medför dock att handläggningen av

ärenden kan bli onödigt krånglig och tidskrävande. Det beror inte minst på att Migrationsverkets handläggningssystem saknar möjlighet till behörighetsstyrning. Handlingar som sparas digitalt i systemen blir därmed tillgängliga även för obehörig personal. Därför måste information i säkerhetsärendena ofta hanteras i pappersformat trots att systemen i övrigt är anpassade för att hantera information som omfattas av stark sekretess så länge den inte är säkerhetsskyddsklassad.

Migrationsverkets nationella prövningsenheter har vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med långa handläggningstider. Handläggningstiderna är dock fortsatt långa och antalet öppna ärenden högt, till stor del beroende på ett ökat inflöde av medborgarskapsärenden. Riksrevisionen konstaterar också att en person som av säkerhetsskäl fått avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap omedelbart kan lämna in en ny ansökan trots att det är mycket ovanligt att hotbedömningen förändras på kort tid. Det nya ärendet blir därmed också ett säkerhetsärende som så gott som alltid avslås på samma grund som det tidigare ärendet. Detta skapar merarbete för Migrationsverket, Säkerhetspolisen och Regeringskansliet.

7.8 Regeringens ansvar för överklaganden i medborgarskapsärenden bör ses över

Granskningen visar att antalet överklaganden om svenskt medborgarskap i säkerhetsärenden under 2020-talet har ökat från ett tiotal till åtskilliga hundra om året. Trots att handläggningen i Regeringskansliet är förhållandevis enkel, är handläggningstiderna mycket långa, ofta flera år. Det beror framför allt på låg prioritering, men också på att Regeringskansliets handläggningssystem och beslutsrutiner inte är anpassade för en stor mängd sekretessbelagda individärenden.

Riksrevisionen konstaterar att lagstiftaren ursprungligen motiverade regeringens ansvar för överklaganden i säkerhetsärenden med att regeringen har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet och den allmänna säkerheten. Efter hand har dock ansvaret för överklaganden i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen flyttats över till migrationsdomstolen. I granskningen har det inte framkommit något som tyder på några betydande nackdelar med ändringen. Riksrevisionen konstaterar också att lagstiftaren under en längre tid har strävat efter att flytta beslut i förvaltningsärenden från regeringen och Regeringskansliet till domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att regeringen under det senaste året har gett Migrationsverket i uppdrag att göra noggrannare säkerhetsutredningar i medborgarskapsärendena. Därigenom har regeringen valt att styra inriktningen och prioriteringen av myndighetens handläggning i första instans, samtidigt som man tar ställning till överklagandena i nästa instans.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att det finns skäl att se över om även ansvaret för överklaganden i medborgarskapsärendena bör flyttas från regeringen till migrationsdomstolarna.

7.9 Många utvisningar i säkerhetsärenden kan inte verkställas

Riksrevisionen konstaterar att många beslutade utvisningar i säkerhetsärenden inte kan verkställas. Det innebär att personer som bedömts kunna utgöra hot mot Sveriges säkerhet blir kvar i landet. Den vanligaste orsaken till detta är förbudet mot utvisning av en person till ett land där denne löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Utöver detta bedömer Riksrevisionen att utmaningarna för verkställande av utvisningar i säkerhetsärenden väsentligen är desamma som Riksrevisionens granskning av återvändandeverksamheten 2020 visade på. Riksrevisionen konstaterar också att riksdagen nyligen beslutat om ett antal regeländringar som bland annat syftar till att ge myndigheterna bättre verktyg att verkställa av- och utvisningsbeslut. Det är dock ännu för tidigt att bedöma effekterna av dessa.

När ett beslut om utvisning enligt LSU inte kan verkställas får Säkerhetspolisen tillgång till en rad tvångsmedel för att reducera säkerhetshotet. Förslag om ytterligare utvidgade möjligheter till tvångsmedel bereds i Regeringskansliet. Riksrevisionen konstaterar slutligen att Säkerhetspolisen och andra myndigheter fortsätter att arbeta på olika sätt för att reducera hotet och motivera personen att lämna Sverige och Schengenområdet. Många väljer också att lämna landet självmant.

7.10 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Överväg att flytta hanteringen av överklaganden i medborgarskapsärenden från regeringen till migrationsdomstolen.
- Överväg att införa en karenstid för ny ansökan om svenskt medborgarskap efter ett avslag av säkerhetsskäl.
- Överväg att förlänga behandlingstiden för information i Säkerhetspolisens register.

Till Migrationsverket

- Överväg att begära in uppgifter om sökandes bakgrund och tidigare verksamhet i alla ansökningar om uppehållstillstånd.
- Stärk kompetensen om säkerhetsindikationer hos chefer och medarbetare i all prövningsverksamhet.
- Skynda på utvecklingen av behörighetsstyrning i handläggningssystem.

Till Säkerhetspolisen

- Säkerställ att bristerna som Riksrevisionen tidigare har pekat på rörande säkerhetsunderrättelseverksamheten åtgärdas.
- Vidta ytterligare åtgärder för att korta handläggningstiderna för utlänningsärenden.
- Utveckla systematiken i uppföljningar av hotreducerande åtgärder och effekter av arbetet med utlänningsärenden.

Referenslista

Myndighetsdokument och rapporter med mera

Migrationsverket, *Handlägningsstöd gällande säkerhetsärenden, version 2.0*, beslut EC/026/2025, gäller fr.o.m. 2025-06-16.

Migrationsverket, *Hanteringen av potentiella säkerhetsärenden hos Migrationsverket*, Ppt-presentation.

Migrationsverket, *Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp*, RS/008/2023.

Migrationsverket, *Malldokument Kommunisering av uppgifter med förbehåll*.

Migrationsverket, *Statistik över säkerhetsärenden 1 januari 2021 till 31 december 2025*, daterad 2026-03-20.

Regeringsbeslut 2029/00019, *Uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap*.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Effektivare handläggning av säkerhetsärenden avseende överklagan om medborgarskap*, daterad 2023-10-10.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31, 2025*.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Statistik över till regeringen inkomna och beslutade ärenden rörande överklagan av beslut om svenskt medborgarskap under perioden fr.o.m. 2020-01-01 t.o.m. 2025-05-31, 2025*.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Säkerhetsärenden och lagen om svenskt medborgarskap* daterad 2025-08-13.

Regeringskansliet (Statsrådsberedningen), *Gula boken: Beslut och protokoll hos regeringen*, SB PM 2023:3, 2023.

Riksdagens ombudsmän, *Beslut 2021-01-21 Granskning av Migrationsverkets handläggningstider (asylärenden med Säkerhetspolisen som remissinstans)*, dnr 659-2019 och 790-2019.

Riksdagens ombudsmän, *Protokoll Inspektion av Säkerhetspolisen den 30–31 augusti 2022 avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket*, dnr 3619-2022.

Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, (RiR 2020:7), 2020.

Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19), 2023.

Riksrevisionen, *Underlagsrapport till granskningen Säkerhetspolisens verksamhet* (RiR 2024:24), 2024.

Riksrevisionen, *Förvar i Migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning* (RiR 2025:32), 2025.

Säkerhetspolisen, *Handlingsplan för utlänningsärenden med anledning av inspektion av Justitieombudsmannen samt intern granskning av myndighetens interna kontroll*. 2023

Säkerhetspolisen, *Styrdokument för hantering kvalificerade säkerhetsärenden*.

Säkerhetspolisen, *Styrdokument för hantering av utlänningsärenden*.

Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2023–2024*.

Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2024–2025*.

Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2025–2026*.

Säkerhetspolisen, *Statistik över remissärenden hos säkerhetspolisen*, inläst 2025-12-11.

Säkerhetspolisen, *Typfalllista säkerhetsärenden*, daterad 2025-07-02.

Utredningar

SOU 2020:16, *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*.

SOU 2024:52, *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet*.

SOU 2025:49, *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*.

Riksdagstryck

Prop. 1999/2000:147, *Lag om svenskt medborgarskap*, bet. 2000/01:SfU8, rskr. 2000/01:143.

Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, bet. 2009/10:SfU08, rskr. 2009/10:133.

Prop. 2021/22:131, *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*, bet. 2021/22:JuU30, rskr. 2021/22:323.

Prop. 2023/24:36, *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen*, bet. 2023/24:SfU8, rskr. 2023/24:121.

Prop. 2023/24:107, *Ändringar i medborgarskapslagen*, bet. 2023/24:SfU15. Rskr. 2023/24:124.

Prop. 2025/26:145, *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder*, bet. 2025/26:SfU22, rskr. 2025/26:215.

Prop. 2025/26:263, *Stärkt återvändandeverksamhet*, bet. 2025/26: SfU32, rskr. 2025/26:394.

Prop. 2025/26:265, *Skärpta regler om uppsikt och förvar*, bet 2025/26:SfU31, rskr. 2025/26:410.

Skr. 2024/25:68, *2024 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar*, bet 2023/24:JuU26, rskr. 2024/25:163.

Lagstiftning

Brottsbalk (1962:700).

Budgetlag (2011:203).

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Lag (2026:380) om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten.

Medborgarskapsförordning (2001:218).

Polislag (1984:387).

Skollag (2010:800).

Socialförsäkringsbalk (2010:110).

Socialtjänstlag (2025:400).

Utlänningslag (2019:502).

Webbsidor

Säkerhetspolisen, "Utlänningsärenden",

<https://www.sakerhetspolisen.se/verksamheten/utlanningsarenden>,

hämtad 2025-08-18.

Hanteringen av säkerhetsärenden på migrationsområdet (RiR 2026:13)

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets, Säkerhetspolisens och regeringens hantering av säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, medborgarskapslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I dessa ärenden förordar Säkerhetspolisen att en utländsk medborgare bör utvisas eller att Migrationsverket bör avslå en ansökan om uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap, eftersom personen kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Granskningen visar att Migrationsverket och Säkerhetspolisen har effektiva rutiner för att uppmärksamma indikationer på att en person som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap kan utgöra ett säkerhetshot. Ändå händer det att Migrationsverkets medarbetare missar sådana indikationer. Säkerhetspolisens utredning av indikationerna och Migrationsverkets efterföljande handläggning tar också ofta lång tid, och Säkerhetspolisen följer sällan upp effekterna av sina åtgärder. Dessutom är det vanligt att besluten om utvisning inte kan verkställas. Även regeringens hantering av överklaganden i säkerhetsärenden om medborgarskap tar ofta flera år trots att processen är enkel och utan undantag har lett till avslag.

Riksrevisionen lämnar flera rekommendationer till regeringen, Migrationsverket och Säkerhetspolisen för att åstadkomma mer ändamålsenliga regelverk, effektivare utredning av säkerhetsindikationer och kortare handläggningstider.