

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L7@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Ett nytt regelverk
för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)

dnr Ju2025/00400

Inledning

Förvaltningsrätten tillstyrker förslagen i allt väsentligt, men har följande synpunkter att lämna på de förslag som presenteras i promemorian.

De förslag som utredningen lämnar tangerar i vissa avseenden förslag som lämnats av andra utredningar på migrationsområdet. Det är därför viktigt att beredningen av förslagen samordnas med övriga förslag på området. Så som utredningen lyfter fram i avsnitt 5.11.3 (s. 225) och 6.5.6 finns det ett behov av samordning med det förslag som lämnats i slutbetänkandet *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68) om att det ska införas en möjlighet att i ett enskilt fall besluta att en asylsökande endast får bo på en bestämd plats.

Förvaltningsrätten vill också lyfta fram vikten av att beredningen av förslagen även samordnas med de förslag om nya tvångsåtgärder som lämnats i promemorian *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder* (Ds 2024:23) och de förslag om rätt till offentligt biträde som lämnats i delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31).

Det är av stor vikt att det görs ändamålsenliga avgränsningar mellan de föreslagna regelverken och de olika tvångsåtgärderna för att undvika onödig begreppsförvirring. Detta gäller exempelvis de olika skyldigheter som handlar om att bo på en bestämd eller anvisad plats och att vistas inom ett visst geografiskt område.

En förbättrad EU-rättslig anpassning av grunderna för uppsikt och förvar (kap. 5)

Som förvaltningsrätten uppfattar föreslagna 10 kap. 3 § utlänningslagen så finns inget krav på avvikanderisk för att hålla asylsökande i förvar.

Avvikanderisken är förvisso möjligen underförstådd i flera av punkterna, och kommer till direkt uttryck i mottagandedirektivet (samt i det nya omarbetade mottagandedirektivet) respektive Dublinförordningen avseende förvarsgrunderna i de föreslagna punkterna 2 och 5. Avsaknaden av avvikanderisk som uttryckligt rekvisit är dock en betydande förändring jämfört med tidigare ordning. Förvaltningsrätten anser att förändringen inte har motiverats i tillräcklig utsträckning i utredningen och anser att skälen till den bör tydliggöras ytterligare.

Ändamålsenliga alternativ till förvar (kap. 6)

Föreslagna 10 kap. 14 § – bestämmande av geografiska begränsningar

Av föreslagna 10 kap. 14 § utlänningslagen anges att ett beslut om uppsikt får innebära en skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område. Som exempel anges att det geografiska området kan bestämmas till en eller flera kommuner eller ett län. Som ytterligare exempel anges att i kommuner med stora städer kan även en eller flera stadsdelar vara tillräckligt stora områden.

Förvaltningsrätten saknar en närmare redogörelse för vad som ska vara avgörande för bestämmandet av området, vilket kan komma att leda till problem i tillämpningen. Det framstår dessutom som svårmotiverat att variationen kan bli så stor vad gäller storleken på de områden som ska kunna bestämmas. Dessutom förutser förvaltningsrätten praktiska problem med att bestämma och avgränsa de snävare områdena, till exempel när det gäller stadsdelsgränser.

Föreslagna 10 kap. 15 § – förutsättningar för förstärkt uppsikt

Utredningen föreslår att ett beslut om uppsikt ska få förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs. Förvaltningsrätten anser att det framstår som något oklart hur bedömningen av rekvisitet "om det behövs" ska göras. Av författningskommentaren och avsnitt 6.6.4 framgår att avvikanderisken särskilt ska beaktas, men någon närmare vägledning ges inte. Förvaltningsrätten förutser en risk att tillämpningen av bestämmelsen försvåras och blir oförutsägbar, vilket är särskilt problematiskt eftersom den reglerar en av de mer ingripande tvångsåtgärderna som föreslås.

Tidsgränser för uppsikt och förvar (kap. 7)

Föreslagna 10 kap. 22 § – tidsgränser för barn med förstärkt uppsikt

För barn med förstärkt uppsikt föreslås en yttersta tidsgräns på sex månader. I författningskommentaren samt i avsnitt 7.4.8 anges att förstärkt uppsikt främst bedöms vara effektivt för barn mellan 15 och 17 år. För yngre barn anges att en tillämpning av proportionalitetsprincipen bedöms leda till betydligt kortare tider, och att tidsgränserna för förvar då bör kunna användas som riktmärke. Den yttersta tidsgränsen för förvar för barn som inte utvisats på grund av brott är enligt förslaget tolv dagar. Skillnaden i yttersta

tidsgränser är därmed väldigt stor. Även om förstärkt uppsikt av yngre barn endast väntas beslutas om i undantagsfall, anser förvaltningsrätten att bristen på tydlighet i den föreslagna formuleringen i 10 kap. 22 § utlänningslagen kan medföra gränsdragningsproblem. Förvaltningsrätten efterfrågar större tydlighet i denna del. Det kan dessutom bli svårt att motivera de stora skillnaderna när det gäller barn som nyligen fyllt 15 år, jämfört med de som kommer fylla 15 år inom kort.

Föreslagna 10 kap. 29 § – bedömningen av ”nytt verkställighetsärende”

Förvaltningsrätten saknar vägledning i fråga om begreppet ”nytt verkställighetsärende”. Frågan är särskilt angelägen eftersom den kan väntas aktualiseras ofta och ställas på sin spets i den nya ordningen med eviga preskriptionstider för den som inte följer ett meddelat avlägsnandebeslut. I författningskommentaren anges att det ska vara fråga om ”mycket långa avbrott” i förvarstiden. Domstolen anser att detta utgör knapphändig vägledning i en fråga som redan i dag vållar svårigheter för rättstillämpningen.

Myndigheter som får besluta om uppsikt eller förvar (kap. 9)

Förvaltningsrätten välkomnar de föreslagna förändringarna som innebär att migrationsdomstolarna inte längre ska ansvara för att ställa en utlänning under uppsikt eller fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ansvara för att det sker en ny prövning av sådana beslut. Förvaltningsrätten ställer sig även positiv till att begreppet handläggande myndighet utmönstras.

Övriga processuella frågor kring uppsikt och förvar (kap. 10)

Utredningen föreslår en tidsgräns som innebär att migrationsdomstolarna ska vara skyldiga att avgöra ett mål om förvar av asylsökande inom maximalt 21 dagar (15+6). Förvaltningsrätten har inga invändningar mot förslaget, men anser emellertid att försiktighet är påkallad när man inför tidsgränser för domstolsprövning.

Så som utredningen påtalar i avsnitt 10.4.1. får kravet på om snabb (på engelska *speedy*) prövning har respekterats enligt Europadomstolens praxis avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (Europadomstolens dom den 28 november 2000 i målet Rehbock mot Slovenien, punkt 84). Det mål som utredningen hänvisar till gällde ett domstolsbeslut fattat efter 23 dagar, vilket inte levde upp till den skyndsamhet som krävs enligt artikel 5:4 Europakonventionen.

Förvaltningsrätten vill i sammanhanget lyfta fram att Europadomstolen i avgöranden som rör tiden för överprövningar av frihetsberövanden i utvisnings- eller utlämningsärenden varit något striktare än den nu föreslagna maximala tidsgränsen på 21 dagar. I Europadomstolens dom den 9 januari 2003 i målet Kadem mot Malta, p. 44–45, ansågs ett beslut fattat av domstol efter 17 dagar vara för långsamt för att leva upp till Europakonventionens krav. Europadomstolen har vidare i dom den 29 juli 2010 i målet Karimov mot

Ryssland, p. 124–127, ansett att 13–20 dagar kan vara oförenligt med konventionens skyndsamhetskrav.

Förslagets effekter på domstolarna (avsnitt 15.4.6)

Förvaltningsrättens bedömning är att utredningens förslag generellt kommer att underlätta rättstillämpningen på området bl.a. genom att överensstämmelsen med EU-rätten ökar, nuvarande tillämpning i vissa avseenden kodifieras och reglerna om vilken myndighet som ansvarar för frågor om uppsikt eller förvar förtydligas.

Utredningens förslag innebär att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar kommer att öka samtidigt som den tid som åtgärderna kan pågå enligt lagen förlängs. Förslagen medför att fler utlänningar kan hållas i förvar och under längre tider samt att antalet uppsiktsbeslut väntas öka och användas i större utsträckning än i dag. Så som utredningen utvecklar kan förslagen antas medföra en ökad tillströmning av mål hos domstolarna.

Utöver en ökad arbetsbörda till följd av fler mål om uppsikt och förvar innebär detta enligt förvaltningsrätten också ökade kostnader för migrationsdomstolarna för offentliga biträden, för att hålla muntliga förhandlingar i målen och för att anlita tolkar i mål där muntlig förhandling hålls. Enligt förvaltningsrätten kan även antalet mål hos domstolarna om överklagande av beslut att neka offentligt biträde eller byte av biträde förväntas öka med utredningens förslag om utökade möjligheter att förordna offentligt biträde.

Därtill vill förvaltningsrätten framhålla att även de föreslagna möjligheterna att fortlöpande månadsvis överklaga beslut om placering på säkerhetsavdelning och beslut om externplacering kan antas medföra en ökad målmängd. Det handlar om en typ av beslut där benägenheten att överklaga kan förväntas vara stor. Detsamma gäller beslut om att belägga förvarstagna med fängsel och, kanske framför allt, beslut om att neka permission. För domstolarnas del innebär förslagen sannolikt betydligt fler mål av jourkaraktär i kategorin placering och behandling av förvarstagna.

Förvaltningsrätten instämmer i bedömningen att migrationsdomstolarnas arbetsbörda kommer att minska något på grund av att domstolarna inte längre ska vara handläggande myndighet för frågor om uppsikt och förvar.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Dick Hjort och rådmannen Mikael Klint. Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Louise Falk Gustafsson och föredragande juristen Anna-Gabrielle Karlsson.

Dick Hjort

/Louise Falk Gustafsson

/Anna-Gabrielle Karlsson