



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

**Yttrande över slutbetänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar
(SOU 2025:16), Ju2025/00400**

Förvaltningsrätten i Luleå, migrationsdomstolen, har, utifrån de aspekter som domstolen ska beakta, nedanstående synpunkter.

Allmänna synpunkter

På migrationsområdet kan förutses genomgripande förändringar i lagstiftningen under nästkommande år då migrations- och asylpakten inom EU kommer att träda i kraft. Utifrån detta och då pakten också innehåller viss reglering av tvångsåtgärder finns risk att förslagen som lämnats i slutbetänkandet på nytt behöver ses över för att kunna tillämpas optimalt i de nya regleringarna som kommer av pakten.

Oaktat det som sagts ovan välkomnar förvaltningsrätten ett tydliggörande av regelverket kring uppsikt och förvar. Det är av stor vikt att tvångsåtgärder av detta slag har en klar och tydlig reglering för att undvika att någon är under tvång på felaktiga grunder. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna har också förtydligats genom förslaget, vilket är särskilt positivt. Att domstolarna inte längre ska vara handläggande myndighet när det gäller uppsikt och förvar är ett exempel på en förbättring i detta avseende.

Förutsatt att lagtexten bearbetas efter inkomna synpunkter kan också nya och tydliga bestämmelser på sikt förväntas förenkla domstolarnas handläggning av mål där de aktuella bestämmelserna ska tillämpas. Mot bakgrund av hur viktigt det är att regler som avser tvång mot enskilda är klara, tydliga och enkla att förstå finns det dock ett visst behov av klargöranden. Det ska särskilt framhållas vikten av att det direkt av lagtexten bör framgå vad som gäller, utan att författningskommentarer eller bakgrunden för förslagen behöver läsas.

Det föreslås vidare att ytterligare föreskrifter gällande tvångsåtgärder på förordningsnivå blir möjliga. Domstolen vill i detta avseende påpeka att det särskilt gällande tvångsåtgärder mot enskilda kan finnas risker med att ha bestämmelser i flera olika författningar.

Förutsättningar för uppsikt och förvar m.m.

Förvaltningsrätten anser i likhet med utredningen att det utifrån EU-rättens utformning framstår som lämpligt att reglera tvångsåtgärder mot utlänningar som är och som inte är asylsökande i olika bestämmelser samt att begreppen ”sannolikhets- och verkställighetsförvar” bör utmönstras för vuxna. Förutsatt att tidsfrister för förvar, uppsikt och omprövning kvarstår som identiska oavsett om utlänningen har ett verkställbart avlägsnandebeslut eller inte synes det dessutom som ändamålsenligt att tvångsåtgärder inför avlägsnande regleras i samma bestämmelse och punkt.

Domstolen noterar dock att ordalydelsen i föreslagna 10 kap. 29 § tredje stycket UtL hänvisar till en utlänning som *ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat* vilket enligt både normalt språkbruk och inarbetad begreppsanvändning på migrationsrättens område syftar på en utlänning som är föremål för ett verkställbart avlägsnandebeslut. Det är inte alls uppenbart att bestämmelsen, som den nu är utformad, kan tillämpas på ett förvarsbeslut där det inte finns ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, vilket alltså ska vara syftet enligt förslaget. Viss osäkerhet avseende förvarstiden kan dessutom uppstå om den förvarstagnes medborgarskap är oklart då denna är differentierad baserat på om avlägsnande ska ske till ett EES-land eller inte.

I fråga om uppsikt och förvar för barn delar förvaltningsrätten utredningens uppfattning att det även framgent måste finnas vissa möjligheter att fatta sådana beslut. Innebörden i begreppen ”uppenbar risk” i 10 kap. 5 § sista stycket UtL och ”synnerliga skäl” i 10 kap. 22 - 24 och 32 - 34

§§ UtL behöver emellertid belysas och klargöras närmare, och då särskilt rörande i vilket avseende de skiljer sig åt. I författningskommentaren lyfts t.ex. allvarlighetsgraden i brottsligheten fram som helt avgörande snarare än risken för brottslighet – trots att ordalydelsen i 10 kap. 5 § UtL enbart tar sikte på risk och inte på allvarlighetsgrad. Om allvarlighetsgraden ska vara avgörande för att besluta om en tvångsåtgärd - hur inverkar den i så fall på bedömningen av om det finns synnerliga skäl för förlängning? En risk för mycket grov brottslighet, såsom mord och dråp, borde rimligen kunna utgöra grund för att förlänga en tvångsåtgärd. Eftersom kraven för att ta ett barn i förvar (eller besluta om uppsikt för ett barn) redan från början är mycket högt ställda kan dock en prövning av synnerliga skäl antingen komma att bli närmast illusorisk eller göra det praktiskt omöjligt att besluta om förlängning.

Vilande beslut om uppsikt eller förvar

Förvaltningsrätten välkomnar att den i praxis utvecklade ordningen med vilande förvarsbeslut kodifieras och tydliggörs i lagtext. Såsom påpekas i utredningen och tidigare i avgöranden från Migrationsöverdomstolen är det dock avgörande att förutsättningarna för förvar är uppfyllda även när beslutet verkställs. Mot den bakgrunden ställer sig förvaltningsrätten frågande till att det helt synes saknas rättssäkerhetsgarantier både för att förvarsbeslutet prövas och motiveras av myndigheten samt att det kan överprövas utifrån aktuella förutsättningar i samband med verkställande. Endast en upplysningsbestämmelse (om att beslutet bara får verkställas om förutsättningarna är uppfyllda) framstår inte som tillräcklig i det avseendet. Enligt förslaget saknas nämligen omprövningsskyldighet för beslut om förvar under tiden som de är vilande. Sådana beslut ska i stället omprövas först två månader efter att de verkställts.

Givet detta kan det tänkas uppkomma flera problematiska situationer. Det kan gälla t.ex. att den förvarstagne, när förvarsbeslutet verkställs, antingen måste kvarstanna i förvar utan möjlighet till överprövning av *de aktuella förutsättningarna* i drygt två månader (t.ex. om det vilande beslutet redan överklagats och prövats i domstol långt innan det verkställdes) eller är hänvisad till att överklaga ett inaktuellt beslut som inte tar hänsyn till rådande förutsättningar. Mot den bakgrunden anser förvaltningsrätten att det vore lämpligt att myndigheten åläggs att ompröva det vilande beslutet så snart som möjligt, inom en kort fastställd tidsfrist, från verkställande alternativt att omprövningsskyldigheten utsträcks till vilande förvarsbeslut.

När det gäller vilande förvarsbeslut har, som sagts, utredningen aktivt bedömt att omprövningsskyldigheten inte ska gälla dessa. Det framstår emellertid som oklart hur det förhåller sig med vilande uppsiktsbeslut. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 21 § UtL ska ett uppsiktsbeslut prövas varje, var tredje eller var sjätte månad och enligt kommentaren börjar tidsfristen löpa när beslutet meddelas. Någon särskild begränsning till ”gällande”, ”aktiva” eller ”icke-vilande” beslut finns inte i lagtext, vilket alltså indikerar att även vilande beslut ska omprövas regelbundet i enlighet med nämnda tidsfrister. En sådan ordning tycks onödigt betungande för ansvarig myndighet. Särskilt med tanke på att ett beslut om uppsikt som huvudregel ska föregås av muntlig handläggning. Om avsikten är att vilande uppsiktsbeslut som inte har verkställts inte ska omprövas bör detta tydliggöras.

Förstärkt uppsikt

Det föreslås att ett nytt villkor för uppsikt ska införas i form av förstärkt uppsikt. Villkoret syftar huvudsakligen till att vara ett effektivare och ändamålsenligt alternativ till förvar som även är en mindre ingripande åtgärd för den enskilde än ett förvarstagande.

För att en sådan förstärkt uppsikt ska komma till stånd förutsätts enligt utredningen att utlänningen medverkar till att den elektroniska övervakningen installeras och att övervakningen kan fortgå. Även om det föreslås att det av lagen ska framgå att den som meddelats ett beslut om förstärkt uppsikt är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, synes den enda konsekvensen av underlåtenhet till en sådan medverkan medföra att utlänningen kan komma att tas i förvar.

Förutom att en förstärkt uppsikt förutsätter att utlänningen medverkar till att en sådan kan komma till stånd så är det inte fråga om en aktiv övervakning av utlänningen. Systemet ska endast larma om utlänningen lämnar det geografiska området, på något sätt manipulerar fotbojan eller om fotbojan inte har laddats.

Förvaltningsrätten delar utredningens bedömning att åtgärden att ställa en utlänning under förstärkt uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än ett förvarstagande. Det rör sig dock alltså om en större begränsning av rörelsefriheten och ett ingrepp i utlänningens privat- och familjeliv.

De utlänningar som främst skulle komma i fråga för en sådan förstärkt uppsikt torde vara de fall där det föreligger en hög avvikanderisk eller möjligen risk för att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. I detta ligger att utlänningen i fråga många gånger har en historik av att tidigare ha avvikit, vägrat att samarbeta med verkställande myndighet och/eller utvisats av allmän domstol på grund av brott. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas i vilken mån en förstärkt uppsikt i realiteten kan komma till stånd.

Övrigt om lagtextens innehåll, utformning och struktur m.m.

Förvaltningsrätten ser positivt på det helhetsgrepp som betänkandet har tagit på bestämmelserna om uppsikt och förvar. Det är positivt att rubriker har lagts till och att bestämmelserna har omstrukturerats och omformulerats. Detta underlättar tillämpningen.

Emellertid innebär också rubriksättningen att det finns flertalet upprepningar där samma sak anges, exempelvis för respektive tvångsåtgärd och vuxna respektive barn. Exempelvis 10 kap. 14 § andra stycket och 10 kap. 28 § - där det anges att respektive tvångsåtgärd ska pågå under så kort tid som möjligt. Eller 10 kap. 27 § och 10 kap. 39 § - där det beslut om respektive tvångsåtgärd uppges upphöra att gälla när utlänningen lämnar Sverige. Denna typ av regleringar borde kunna göras mer allmängiltiga och snarast läggas samlat under en rubrik.

Det finns också flertalet skrivningar, exempelvis 10 kap 2 § punkten 2 och 10 kap. 3 § första stycket, där det anges ”*han eller hon*”. Mer stringent hade varit att ersätta den skrivningen med ”*utlänningen*”.

Rubriksättningen innebär också vissa utmaningar, då rubriken kan anses begränsa innehållet till en viss fråga men annan reglering finns i bestämmelserna. Ett sådant exempel är i 10 kap. 4 § andra stycket där det anges att vårdnadshavare får tas i förvar under vissa förutsättningar, trots att huvudrubriken för bestämmelsen är ”Förutsättningar för uppsikt och förvar av barn”. Denna skrivning bör därför flyttas till den del som gäller förvarstagande av vuxna.

I 10 kap. 8 § bör det övervägas om det ska finnas en skyldighet för de handläggande myndigheterna att underrätta relevanta myndigheter när vilande beslut om uppsikt eller förvar fattas och utlänningen är föremål

för annan tvångsåtgärd. En redaktionell synpunkt på samma bestämmelse är också att byta ut ”*om*” vården upphör etc. mot ”*när*”.

10 kap. 10 § andra stycket, som reglerar när Polismyndigheten är handläggande myndighet, är enligt domstolens mening inte helt klar i sin innebörd. Av övriga utredningen framgår vad som avses med skrivningarna, men som tidigare har nämnts så är det av stor vikt att det redan av lagtexten framgår klart vad som avses, särskilt när det gäller den avgörande frågan om vem som är behörig att fatta beslut om tvångsåtgärder.

I 10 kap. 12 § anges att i samband med att ett uppehållstillstånd beviljas så får Migrationsverket eller en domstol upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt. Domstolen ser positivt på den möjligheten. Det kan emellertid finnas annan rätt att vistats i Sverige, exempelvis uppehållsrätt, som faller utanför begreppet uppehållstillstånd. Enligt domstolens mening bör även dessa situationer omfattas och skrivningen i bestämmelsen behöver därför ses över.

I 10 kap. 24 § ska det stå ”*vara*” i stället för ”*var*”.

Övergångsbestämmelser

Domstolen instämmer i utredningens slutsats att det finns behov av övergångsbestämmelser som bl.a. innebär att de upphävda föreskrifterna som huvudregel ska tillämpas för uppsikts- och förvarsbeslut som meddelats före ikraftträdandet, samt att detsamma ska gälla vid samtliga överklaganden av sådana ärenden.

Konsekvensanalys

Samtidigt som handläggningen förenklas av tydligare regler beräknas det totala antalet inkommande mål, med tillhörande kostnader för tolk och utökade möjligheter till offentligt biträde, att öka. Målen är också av förturskaraktär och därmed särskilt resurskrävande. De avgörs idag skyndsamt på domstolarna och inom den tidsfrist som nu föreslås. Tidsfristen i sig bör därmed inte vara problematisk. Om konsekvensen av att tidsfristen inte hålls är att förvaret upphör finns dock en risk att den kan utgöra ett incitament för att försvåra handläggningen i syfte att omöjliggöra ett avgörande inom den satta fristen.

Domstolen vill vidare understryka att den föreslagna möjligheten till att tillfälligt få lämna förvarslokalerna, med överklagbara beslut, är ny och därmed obeprövad. Det kan befaras att den förväntade mängden mål om detta underskattas. Att syftet är att bevilja kortare permissioner i ömmande undantagsfall och antalet beviljade permissioner beräknas bli få per år medför inte per automatik att förvarstagna inte kommer att ansöka om sådana tillstånd i betydligt större omfattning än så och då överklaga beslut som innebär avslag på ansökan. Det förefaller också vara så att den förvarstagne har rätt till offentligt biträde vid ett sådant överklagande, vilket i viss mån också kan påverka överklagandefrekvensen och kostnaden.

Domstolen delar sammantaget utredningens slutsats att den sammanlagda arbetsbördan och kostnaderna för migrationsdomstolarna, trots de i övrigt önskvärda effekterna som nämnts ovan, kommer att öka om förslaget genomförs. Särskilt det faktum att uppsikt kommer att bli en mer ändamålsenlig åtgärd i fler situationer torde resultera i en ökad målinströmning.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström och chefsrådmannen Anna Sivlér, efter föredragning av föredragandena Lars Holmbom och Emil Bexelius samt specialistföredraganden Johanna Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström