



Justitiedepartementet

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

Ju2025/00400

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Institutet **tillstyrker** att ett krav på proportionalitetsbedömning inför beslut om förvar införs i 1 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

Angående barn i förvar anser institutet att **barn inte ska hållas i förvar**, mot bakgrund av barnkonventionen och uttalanden som gjorts av FN:s kommitté för barnets rättigheter, samt FN:s särskilda rapportör om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och FN:s Flyktningorgan (UNHCR). Institutet betonar särskilt att när principen om barnets bästa kräver att familjen hålls ihop, **omfattas även barnets föräldrar av åtgärden att inte sätta barn i förvar**. Myndigheterna ska då använda lösningar för hela familjen som inte innebär förvar.

Institutet **tillstyrker** den föreslagna skrivningen i kap. 10 i utlänningslagen att förvar endast är aktuellt om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.



Institutet **välkomnar** att beslut om uppsikt även kan innebära att en utlänning är skyldig att bo på en anvisad plats eller vistas inom ett anvisat geografiskt område, i den föreslagna 10 kap. 14 § utlänningslagen.

Institutet **avstyrker** förslagen om förstärkt uppsikt av vuxna och barn framför allt eftersom utredningen inte visat att det är en nödvändig och proportionerlig åtgärd.

Institutet **avstyrker** förslaget om förlängda tidsfrister i förvar. Vi anser att det är anmärkningsvärt att utredningen föreslår sådana åtgärder när de samtidigt pekar på att det saknas evidens och underlag för att många av förslagen leder till ökat återvändande. Institutet anser inte att förslagen är nödvändiga och proportionerliga mot bakgrund av det stora intrång i individens mänskliga rättigheter som ett förvarstagande innebär.

Institutet vill även på ett **övergripande plan** uppmärksamma att det pågår flera utredningar inom migrationsområdet vilket gör att det är viktigt att se de sammanlagda konsekvenserna för dessa förslag.

5.10.4 Nödvändighet och proportionalitet

En person får tas i förvar om det är nödvändigt och proportionerligt. På samma sätt som i vårt remissvar över delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar, **tillstyrker** vi att ett krav på proportionalitetsbedömning inför beslut om förvar införs i 1 kap. 8 § utlänningslagen.¹

5.12 Grunderna för uppsikt och förvar av barn

FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) har uttalat att det är en kränkning av barnets rättigheter, och strider mot barnets bästa, att

¹ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över delbetänkandet Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar (SOU 2024:5), diarienummer 3.2.1–33/2024, 16 april 2024.

placera ett barn i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus.² Det innebär stora negativa konsekvenser för barns välmående och utveckling att placeras i förvar.³ Även UNHCR har uttalat att barn inte ska tas i förvar för migrationsrelaterade syften oavsett deras eller deras föräldrars legala- eller migrationsstatus och att förvar aldrig är förenligt med barnets bästa.⁴

Skyldigheten för staten att förbjuda och förhindra att barn placeras i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus betonades även av FN:s barnrättskommitté när Sverige granskades 2023.⁵

Den särskilda rapportören om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning har yttrat att förvarshållning av barn med anledning av deras eller deras föräldrars migrationsstatus aldrig är nödvändigt och proportionerligt. Det kan dessutom utgöra grym, omänsklig eller förnedrande behandling av barn.⁶

Mot bakgrund av Sveriges konventionsåtaganden, vill institutet därför betona att barn, som är asylsökande, flyktingar och migranter inklusive ensamkommande **inte ska hållas i förvar.**

I sina rekommendationer till Sverige, uppmanade FN:s barnrättskommitté staten att bedöma barnets bästa och rätt till familjeliv i varje beslut som kan leda till att

² FN:s kommitté för barnets rättigheter, rapport från 2012 års allmänna diskussionsdag, punkterna 32 och 78. Se även United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court (A/HRC/30/37, bilaga), princip 21, p. 46.

³ Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, p.9.

⁴ UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, januari 2017.

⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6–7 (2023), punkt 43(c).

⁶ Se A/HRC/28/68, punkt 80 och FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 23, p. 9.

deras föräldrar tas i förvar eller utvisas på grund av sin migrationsstatus.⁷ Bland annat FN:s barnrättskommitté har betonat att när barn är tillsammans med vårdnadshavare är behovet av att hålla samman familjen inte ett giltigt skäl för att motivera barnets frihetsberövande. När principen om barnets bästa kräver att familjen hålls ihop, omfattas även barnets föräldrar av åtgärden att inte sätta barn i förvar. Myndigheterna ska då använda lösningar för hela familjen som inte innebär förvar.⁸

Institutet ser därför allvarligt på de förslag som presenteras i betänkandet som innebär ökat förvarstagande av barn.

Vi vill i stället uppmana regeringen att vidta åtgärder i enlighet med rekommendationerna från FN:s barnrättskommitté för att förbjuda och förhindra att barn sätts i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus.

6 Ändamålsenliga alternativ till förvar

Institutet **tillstyrker** den föreslagna skrivningen i kap. 10 utlänningslagen att förvar endast är aktuellt om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Institutet **välkomnar** även att fler möjligheter till uppsikt tas upp i lagstiftningen i den föreslagna 10 kap. 14 § utlänningslagen. Vi noterar vidare att formerna för uppsikt är mer ändamålsenliga under det nya föreslagna 10 kap. utlänningslagen än liknande skrivningar som olyckligtvis redan införts i mottagandelagen. I vårt remissyttrande över Slutbetänkandet Mottagandelagen – En ny lag för ordnat

⁷ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6–7 (2023), punkt 43 (c).

⁸ Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, p. 11.

asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), avstyrkte vi bland annat att asylsökande ska vistas inom ett särskilt geografiskt område (län).⁹

6.6 Förstärkt uppsikt – elektronisk övervakning av vistelseskyldighet

Institutet **avstyrker** förslaget om förstärkt uppsikt och användningen av elektronisk övervakning som metod för kontroll, framför allt eftersom utredningen inte visat att det är en nödvändig och proportionerlig åtgärd. Vi avstyrker detta **både vad gäller barn och vuxna**.

Utredningen menar att det behövs verktyg för att övervaka att ett uppsiktsbeslut följs, eftersom de uppsiktsåtgärder som föreslås inte alltid innebär tillräcklig kontroll för att de efterlevs. Detta ska bara användas när det i det enskilda fallet behövs, till exempel om det finns risk att personen avviker.

Inledningsvis konstaterar vi att utredningen inte visat på nödvändigheten och behovet av kontroll genom den elektroniska övervakningen. Vidare, och av än mer vikt, anser vi att åtgärden inte står i proportion till inskränkningen av flera rättigheter såsom rätten till privat- och familjeliv och skyddet för den personliga integriteten såsom de skyddas i regeringsformen, barnkonventionen, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.¹⁰

Flera instanser såsom UNHCR, FN:s särskilda rapportör för migranter och EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), samt flertal forskare, ser elektronisk övervakning som den mest ingripande av alternativa åtgärder till förvar och vissa

⁹ Institutet för mänskliga rättigheter, remissyttrande över Slutbetänkandet Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68), 14 januari 2025, diarienummer 3.2.1-600/2024.

¹⁰ Regeringsformen 2 kap. 6 § andra punkten, barnkonventionen artikel 16, EU:s rättighetsstadga artikel 7 och 8, Europakonventionen artikel 8, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 17.

avråder även från dess användning.¹¹ Eftersom det är en åtgärd som förknippas med brott anser många att den är särskilt olämplig inom migrationskontexten och flera anser att det faktiskt handlar om förvar och inte alternativ till förvar.¹² Vi delar därför inte utredningens bedömning att förstärkt uppsikt skulle vara en mindre ingripande åtgärd än förvar.

Vi ser det som särskilt anmärkningsvärt att elektronisk övervakning föreslås även för barn framför allt mot bakgrund av vår ståndpunkt att barn inte ska tas i förvar. FN:s barnrättskommitté har uttalat sig om barn inte bör kriminaliseras eller utsättas för straffåtgärder på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus.¹³ Dessutom bör försiktighet iakttas när ett utvisningsbeslut ska verkställas eftersom barnet inte är skyldiga till ett brott mot person, egendom eller nationell säkerhet.

Elektronisk övervakning av barn innebär en inskränkning av barnets rätt till personlig integritet och frihet. När det ställs emot handlingen av att uppehålla sig i landet utan uppehållstillstånd, som enligt FN:s barnrättskommitté inte borde vara ett brott, kan det inte anses vara proportionerligt. Handlingen är inte tillräckligt allvarlig för att resultera i en så pass inskränkande påföljd.

Även om fotbojan skulle avge signal endast när personen befinner sig utanför det avsedda geografiska området som uppsikten innefattar, innebär själva bärandet av fotbojan en börda för individen, vilket kan leda till stigma och att hen begränsar sitt liv. Det bör särskilt noteras att utredningen föreslår att ingen undre åldersgräns ska gälla. Även utredningen lyfter att fotbojan kan vara ett betydande ingrepp i den personliga integriteten och i rätten till privat- och familjeliv.

¹¹ UNHCR, Detention Guidelines, 2012, p. 40, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crépeau, A/HRC/20/24, p. 63, EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Compilation of key resources to promote the use of alternatives to immigration detention in practice, 2015, s. 2.

¹² Europarådets ministerråd, Steering Committee for Human rights (CDDH), CM(2018)18-add2, 30 januari 2018.

¹³ FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 23, p. 5.

Konsekvenserna för individen som bär fotboja har även noterats i en tidigare utredning, där det konstaterades att fotbojan avslöjar för andra att en individ är övervakad av en myndighet, vilket kan begränsa dennes liv. Det kan till exempel vara svårt att bada på offentlig plats eller träna på gym. Klädseln kan också behöva anpassas så att fotbojan inte syns.¹⁴ Bärandet av fotboja kan även leda till diskriminering, eftersom bärandet av fotboja associeras med kriminella.¹⁵

7.4 Nya tidsgränser för förvar

Institutet **avstyrker** förslagen om längre tidsfrister för förvar.

Att ta en person i förvar innebär en inskränkning inte bara av hens rörelsefrihet, utan det kan även få påverkan på andra mänskliga rättigheter såsom rätten till privat- och familjeliv, samt rätten till bästa möjliga hälsa. Dessa rättigheter kan dock inskränkas, så länge de har stöd i lag, uppfyller ett legitimt syfte och är nödvändiga och proportionerliga.

Angående proportionalitets- och nödvändighetsbedömningen resonerar nuvarande utredning att det allmänna skäl för frihetsberövandet ska ställas i proportion till vad frihetsberövandet innebär för den enskilde. Behovet av en effektiv verkställighetsprocess för utlänningar som ska avlägsnas och vikten av att upprätthålla ett system för reglerad invandring nämns som sådana behov. I utredningen nämns dock att det finns begränsat med tillgängliga data för att utvärdera hur förvar och alternativ till förvar påverkar effektiviteten av asyl- eller återvändandeförfaranden. Just bristen på underlag för att visa på behovet av en utvidgning av bestämmelserna betonas även i det särskilda yttrande som bifogas utredningen. Där lyfts att det saknas underlag som visar att ett mer omfattande användande av tvångsmedel i Sverige leder till en betydande ökning av genomförda utvisningar.

FN:s särskilda rapportör för migranter har vidare uppmärksammat att många stater argumenterar på olika sätt för att ta personer i förvar, men har tidigare

¹⁴ SOU 2020:16, s. 632.

¹⁵ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Compilation of key resources to promote the use of alternatives to immigration detention in practice, 2015, s. 2.

betonat att det saknas evidens för att förvarstagande har en avskräckande effekt för personer att till exempel söka asyl.¹⁶

Förslagen om förlängda tidsgränser innebär långtgående konsekvenser för de förvarstagna. Forskningen som nyligen genomförts visar att ett frihetsberövande i förvar har betydande negativa konsekvenser för hälsan, framför allt den psykiska hälsan. Vanliga diagnoser inkluderar depression, ångest och posttraumatiskt stressyndrom, vilka ofta kan härledas direkt till själva frihetsberövandet.¹⁷

Mot bakgrund av att utredningen pekar på att det saknas evidens och underlag för att åtgärderna leder till ökat återvändande i kombination med de långtgående inskränkningar i bland annat rätten till rörelsefrihet och rätten till privat- och familjeliv som ökad tid i förvar innebär, anser institutet att utredningen inte har visat att förslagen är nödvändiga eller proportionerliga.

Avslutande synpunkt

På ett övergripande plan vill institutet uppmärksamma att det pågår flera utredningar inom migrationsområdet vilket gör att det är svårt att få en överblick. Vi vill därför betona vikten av att det görs en genomgång av de sammanlagda konsekvenserna för dessa förslag.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktör Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även

¹⁶ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crépeau, UN Doc. A/HRC/20/24, p. 8.

¹⁷ Delmi, Andreas Savelli, Policy brief, Hälsa och förvar, 2024:16.

ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör