

Dnr Ju2024/00048

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet ”Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet ”Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar” och vill med anledning av detta framföra följande (i för Svenska Röda Korset relevanta delar).

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset allmänna ståndpunkt i frågor som rör förvar är att det är av största vikt att förvarstagna behandlas humant, att deras värdighet respekteras samt att rättssäkerheten upprätthålls. Detta omfattar inte minst att åtgärder ska vara noga avvägda och proportionerliga, samt att rätten till information, tolk och juridiskt stöd och möjlighet att föra fram klagomål och överklaga beslut säkerställs. Vidare måste särskild hänsyn tas till barn och andra sårbara grupper. Vi anser således att det är av särskild vikt att dessa principer beaktas i den faktiska implementeringen av utredningens förslag. Detta givet att förslagen som presenteras i huvudsak omfattar tvångsåtgärder som kan få stora konsekvenser för den personliga integriteten.

Svenska Röda Korset

Swedish Red Cross

Croix-Rouge Suédoise

Cruz Roja Sueca

السويدي الأحمر الصليب

 Medlem av Internationella
rödakors- och
rödhalmånefederationen

Adress
Box 30182
Lindhagensgatan 126
112 51
Stockholm
Sverige

Telefon
08-4524600
Fax
08-4524601

Internet
www.redcross.se
Bankgiro
900-8004

E-post
inof@redcross.se
Organisationsnummer
802002-8711

- Svenska Röda Korset ser med stor oro att utredningens förslag går i en riktning där skiljelinjen mellan fängelse och förvar minskar. Att fokusera på tvångsmedel och den retorik som följer, misstänkliggör migranter som grupp, vilket i sin tur riskerar att få allvarliga humanitära konsekvenser.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget om utökade tidsfrister för förvar. Forskning visar tydligt att längden på frihetsberövandet har stor betydelse för hälsan, i synnerhet den psykiska hälsan, framför allt för barn. Dessutom saknas argument för att utökade tidsfrister leder till ett mer effektivt verkställighetsarbete.
- Svenska Röda Korset ser mycket allvarligt på förslag som innebär större möjligheter att frihetsberöva barn samt förslag på utökade tidsfrister för barn. Detta går helt emot den erkända principen om att barn i förvar ska undvikas i största möjliga mån och förvarstas under kortast möjliga tid.
- Svenska Röda Korset anser att det är anmärkningsvärt att det saknas en barnkonsekvensanalys av förslagen samt en mer omfattande analys av förslagen för andra sårbara grupper, så som HBTQI-personer, personer med psykisk och fysisk ohälsa, tortyröverlevare och personer med funktionsnedsättningar. Detta mot bakgrund av förslagens mycket ingripande karaktär.
- Svenska Röda Korset ser det som beklagligt att tillgången till vård inte omfattas av utredningens direktiv och vill därför framhålla betydelsen av att Migrationsverket och vårdgivaren säkerställer att personer som tas i förvar får både information om och, som en rutin, genomgår en hälsoundersökning i syfte att identifiera ohälsa, skador eller medicinska behov vid inskrivningen samt vårdbehov på förvaret.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att samråd mellan Migrationsverket eller Polismyndigheten och vårdgivaren bör ske vid

flytt mellan olika förvar i olika regioner, för att undvika onödigt lidande i samband med att vård avbryts eller ändras.

- Svenska Röda Korset tillstyrker betydelsen av att samtliga åtgärder om förvar och uppsikt ska vara proportionerliga, bedömas individuellt i varje enskilt fall och att den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter respekteras.
- Svenska Röda Korset delar utredningens bedömning att det kommer att ställas högre krav på beslutsfattare att motivera sina beslut om kontroll- eller tvångsåtgärd i enlighet med de principer som råder i gällande lagstiftning. Detta är av yttersta vikt då besluten innefattar så pass ingripande åtgärder för individen.
- Svenska Röda Korset understryker vikten av att tillämpande myndigheter får adekvata utbildningsinsatser avseende proportionalitets- och nödvändighetsbedömningens innebörd samt de ingripande konsekvenserna av frihetsberövandet för individens välmående och rättigheter.
- Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen föreslår andra möjliga alternativ till förvar, utöver uppsikt, samt att en proportionalitetsbestämmelse föreslås fastslås direkt i lagtext. På så sätt finns förutsättningar att i lagstiftning möjliggöra att alternativ till förvar som är humana, kostnadseffektiva och mindre skadliga för individen finns att tillgå, samtidigt som de skulle uppfylla den intention lagstiftaren har med förvar, det vill säga att de är effektiva utifrån statens syfte med förvarstagandet.
- Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag att det i lagstiftningen säkerställs att offentligt biträde kan förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt och förvar.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på förvar. I linje med förvarens administrativa karaktär bör villkoren och behandlingen vara av icke-bestrafande

karaktär. Detta innebär att förvarstagnas frihet inte ska begränsas utöver vad som är strikt nödvändigt.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar vi för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. I Sverige har vi under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Svenska Röda Korsets verksamhet i förvar

Svenska Röda Korset är en del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som har frihetsberövats. I Sverige besöker vi förvar, häkten och anstalter, och har i dagsläget närvaro på fyra av landets sex förvar. Besöken, som påbörjades 1998, ger organisationen en unik bild av situationen på förvaren. Genom en överenskommelse med Migrationsverket samlar Svenska Röda Korset in observationer om förvarstagnas mänskliga rättigheter. Dessa vilka används i dialog med myndigheter för att påverka regelverk och behandling i en mer humanitär riktning.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Utredningen har haft till uppgift att lämna förslag kring utökade möjligheter för att ta en utlänning i förvar och att tiden som en utlänning får vara förvarstagen inför en av- eller utvisning ska motsvara den längsta tid som är tillåten enligt EU-rätten. Vidare föreslås även nya alternativ till förvar, bland annat att utlänningen ska vara skyldig att vistas inom ett utpekat område, som ska kunna kombineras med elektronisk övervakning. Utredningen föreslår

också att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på förvaren för vissa utlännningar. Vidare föreslås att rätten till offentligt biträde stärks, särskilt för barn.

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

- 5.10.4 Nödvändighet och proportionalitet

Utredningen hänvisar till sitt delbetänkande (*Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, SOU 2024:5 s. 89 f) och förslaget att 1 kap. 8 § UtL ska kompletteras med en uttrycklig proportionalitetsregel som anger att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas. Nu föreslår utredningen även att det införs en särskild bestämmelse i utlänningslagen som förtydligar att en utlännings endast får tas i förvar om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Svenska Röda Korset välkomnade i sitt yttrande till delbetänkandet förslaget att proportionalitetsprincipen ska förstärkas, förtydligas och kompletteras i utlänningslagen samt att samtliga åtgärder ska vara proportionerliga, bedömas individuellt i varje enskilt fall och respektera den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Vi delar utredningens bedömning att det kommer att ställas högre krav på beslutsfattare att motivera sina beslut i enlighet med de principer som råder i gällande lagstiftning. Detta är av yttersta vikt då besluten innefattar så pass ingripande åtgärder för individen men framför allt i ljuset av att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar kommer att öka till följd av ifrågavarande förslag samt att såväl vuxna som barn kommer att kunna sitta förvarstagna längre tid än vad som idag är möjligt.

Svenska Röda Korset har tidigare påpekat brister i proportionalitetsbedömningar i förvars- och uppsiktsbeslut, det vill säga att det ofta saknas en

avvägning mellan statens intresse för att underlätta en verkställighet och det ingrepp som tvångsåtgärden innebär för den enskilda personen. Detta trots att de skadliga och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för familjeliv, välmående, fysisk och psykiska hälsa är väldokumenterade. Förutom att beakta vad hänsyn till barnets bästa och utveckling kräver och att endast i undantagsfall vidta åtgärder riktade mot barn, ser Svenska Röda Korset även behov av att särskild hänsyn bör tas till andra sårbara gruppers individuella behov, så som till exempel tortyröverlevare, personer som lider av trauma och svår psykisk ohälsa.¹

- ***5.10.5 Tillämpningen av bestämmelserna ställer krav på utbildning och rutiner***

Utredningen föreslår att tillämpande myndigheter behöver lämplig utbildning för att säkerställa en effektiv tillämpning av dessa garantier, särskilt inom områden som rör barns rättigheter och individuella behov. Vidare anser utredaren att myndigheterna behöver ha rutiner som gör det möjligt att på ett tidigt stadium i handläggningen upptäcka utlänningar som tillhör en särskilt utsatt grupp.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget och understryker att det är en förutsättning att tillämpande myndigheter får adekvata utbildningsinsatser avseende proportionalitets- och nödvändighetsbedömningens innebörd och hur denna ska göras. Vidare bör myndigheterna stärka kompetensen kring sårbarhetsbedömningar och effekter av frihetsberövandet och bedömningen måste ha genomslag i förvarsbeslutet.

¹ [Bortom förvar - en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande](#) (2022) Svenska Röda Korset; [Barn i förvar. En undersökning av Svenska Röda Korset](#) (2018) Svenska Röda Korset och [Förvar under lupp. En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar](#) (2022) Svenska Röda Korset

- **5.11.1 Det förtydligas att en utlänning får tas i förvar endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga**

Utredningen föreslår att en utlänning får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd samt att det i ett beslut om förvar ska anges varför uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget då avsikten är att förstärka individens skydd mot godtyckliga frihetsberövanden och alltför långtgående inskränkningar av rörelsefriheten. Vidare kräver förslaget att de beslutande myndigheterna redovisar vilka omständigheter som den har tillmätt betydelse och hur den har värderat dessa för att nå slutsatsen att uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd när den beslutar om förvar - en skyldighet som också förtydligas och påminner beslutade myndigheter om att förvar endast ska tillgripas när andra åtgärder inte har bedömts tillräckliga.

Mot bakgrund av att de legala möjligheterna att beslut om förvar kommer att öka som en konsekvens av utredningens förslag, samtidigt som individer – och då även inbegripet barn - i många fall kommer att behöva sitta förvarstagna under en mycket längre tid än idag, kommer det att vara av yttersta vikt att myndigheterna i sin handläggning noggrant överväger behovet av den aktuella åtgärden och om den är proportionerlig i det enskilda fallet utifrån individens situation.

Vad häfter gäller förslaget att tydliggöra motiveringsskyldigheten vill Svenska Röda Korset framhålla att denna inte enbart är nödvändig ur ett rättssäkerhetsperspektiv, utan även fungerar som en garant för att individen förstår grunderna för beslutet och därtill lättare kan angripa det vid ett överklagande. Enligt en av Svenska Röda Korsets tidigare publicerade rapporter,² som bygger på en granskning av förvars- och uppsiktärenden,

² [Bortom förvar - en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande](#) (2022) Svenska Röda Korset

framkom att motiveringarna i besluten generellt varit bristfälliga och själva grunden för att en person ställs under uppsikt eller tas i förvar var otydlig. I den absoluta majoriteten av besluten som genomlystes utgjorde bedömningarna bara en del av den prövning som myndigheterna måste göra och innefattade många gånger inte en proportionalitets- och/eller nödvändighetsprövning. Trots att beslutande myndigheter ska iaktta restriktivitet visade analysen att det ofta saknas en individuell bedömning kring varför uppsikt inte kan uppnå samma syfte som förvarstagandet, med andra ord orsakerna till att förvar ansetts nödvändigt.

- 5.12 Grunderna för uppsikt och förvar av barn

Enligt utredningens bedömning behöver lagstiftningen även fortsättningsvis, trots den restriktivitet som ska råda, innehålla möjligheter att ta barn i förvar för att säkerställa verkställighet av vissa avlägsnandebeslut. Som ett led i detta presenterar utredningen ett antal specifika förslag om utökade möjligheter att ta barn i förvar.

Svenska Röda Korsets avstyrker samtliga förslag i utredningen som ger utökade möjligheter att ta barn i förvar. Vi delar inte utredningens bedömning utan anser att barn inte bör tas i förvar, oavsett grund. Vi ser därför med stor oro på att fler barn än idag kommer att kunna tas i förvar och därtill skiljas från sina vårdnadshavare. Vi saknar evidens – samt en adekvat barnkonsekvensanalys - för förslagen och är bland annat bekymrade över att det inte finns en åldersgräns för när ett barn ska kunna separeras från sina vårdnadshavare vid ett förvarstagande.

När myndigheter beslutat att förvarsta en eller båda vårdnadshavarna för ett barn, finns det enligt nu gällande bestämmelser två alternativ att överväga: att frihetsberöva hela familjen eller endast en av vårdnadshavarna och då skilja barnet från en av dess förälder. Båda förfaranden strider mot etablerad

kunskap om barns hälsa och utveckling i allmänhet och om hälsa hos förvarstagna barn och vuxna i synnerhet.³

Att hålla ihop familjen är inte tillräckligt för att legitimera eller motivera att barnet fråntas sin frihet, med tanke på de effekter som förvarstagandet har på barns mentala hälsa och kognitiva utveckling. När det gäller att säkra familjens enhet för barnets bästa kräver detta snarare att myndigheter undersöker alternativ till förvar för hela familjen. Detta mot bakgrund av att de skadliga konsekvenserna för barn "i frihet" är viktiga att beakta i helhetsbedömningen.

Trots att redan dagens reglering således strider mot etablerad kunskap om barns hälsa och utveckling föreslår utredningen nu att även ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavarna tas i förvar om det finns synnerliga skäl.

Svenska Röda Korset ställer sig mycket kritisk till förslaget att barn ska kunna skiljas från båda vårdnadshavare, även när det föreligger synnerliga skäl. Vår evidens visar att frihetsberövande av särskilt utsatta grupper, som exempelvis barn, är speciellt skadligt – även när det gäller korta förvarsperioder. Livsberättelsen hos barn som blivit förvarstagna blir oftast avbruten, med varaktiga effekter som ökar deras utsatthet efter frisläppandet. Det finns tydlig evidens på de svåra konsekvenser som ett frihetsberövande har i synnerhet för barns mentala hälsa och utveckling. Detsamma gäller i den situationen när inte barnet själv, utan barnets vårdnadshavare, tas i förvar. Till dags dato har således inte ett barn behövt separeras från samtliga sina vårdnadshavare, vilket nu däremot föreslås kunna ske. Även om utredningen understryker att det naturligtvis inte bör förekomma att barnens vårdnadshavare sätts i förvar utan att barnets boende och övriga personliga

³ [Barn i förvar. En undersökning av Svenska Röda Korset](#) (2018) Svenska Röda Korset

förhållanden utanför förvaret är ordnade på ett betryggande sätt vill Svenska Röda Korset framhålla att barnens mentala hälsa och utveckling givetvis kan komma att påverkas mycket negativt vid ett sådant scenario och att det därmed inte endast kan komma i fråga att beakta att barnets materiella behov är tillgodosedda.

Frihetsberövande har en negativ inverkan även när barn vistas i förvar med sina vårdnadshavare eftersom de tar del av en miljö som är främmande och begränsad. Barn utan vårdnadshavare är mer sårbara än andra barn och i behov av extra stöd då de inte har en förälder med sig. Det finns en stor risk för försämrat psykiskt mående och självskadebeteende hos denna grupp av barn i förvar.

Vård – inte tvång – behöver vara styrande i de vidtagna åtgärderna med hänsyn till barnens särskilda utsatthet, och en bedömning med denna grund måste alltid göras. Principerna om minsta möjliga ingrepp och barnets bästa bör styra alla åtgärder som myndigheterna vidtar.

6. Ändamålsenliga alternativ till förvar

- 6.4 Åtgärder för att öka användningen av alternativ till förvar

Utredningens bedömning är att det bör införas fler alternativ till förvar i svensk rätt i syfte att öka användningen av uppsikt. Genom fler alternativ till förvar minskar ingripandet i den enskildes mänskliga rättigheter samtidigt som statens kostnader för förvarstaganden minskar. Vidare föreslår utredaren att bestämmelserna om förvar uttryckligen ska ange att utlänningen får tas i förvar endast om det inte är tillräckligt att ställa utlänningen under uppsikt.

Svenska Röda Korset delar utredningens bedömning. Våra rapporter gällande alternativ till förvar visar att uppsikt inte alls används i den omfattning som var lagstiftarens intention. Som ovan framkommit visar dock även våra rapporter att motiveringarna i besluten generellt är bristfälliga. Själva grunden

för att en person ställs under uppsikt eller tas i förvar är otydlig och saknar en individuell bedömning kring varför uppsikt inte kan uppnå samma syfte som förvarstagandet, med andra ord orsakerna till att förvar anses nödvändigt. Mot bakgrund av detta, och då praxis från Migrationsöverdomstolen avseende avvägningen mellan förvar och uppsikt alltjämt saknas, är Svenska Röda Korset av uppfattningen att det kan finnas fler anledningar till att dagens uppsiktinstitut inte använts i förväntad omfattning. Forskning visar att tillämpningen av tvångsbaserade alternativ till förvar kan riskera att i praktiken utvidga användningen av tvångsåtgärder utan att leda till en verklig minskning av förvarstagandet. I Sverige har användningen av uppsikt, trots att det används i begränsad omfattning, inte bidragit till minskat förvarstagande. Därför är det viktigt att förvar inte förekommer i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att uppsikt används som ett verkligt alternativ till förvar och inte som komplement till förvar.

- 6.5 Skyldigheter som ska kunna ingå i uppsikt

Utredningen föreslår ett beslut om utökade former för uppsikt, där följande ska kunna ingå: anmälningsskyldighet hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket; inlämning av pass eller en annan identitetshandling; boendeskyldighet samt vistelseskyldighet.

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen föreslår andra möjliga alternativ till förvar, utöver uppsikt. I kombination med den tidigare föreslagna kodifierade proportionalitetsbestämmelsen, finns förutsättningar att i lagstiftning möjliggöra att alternativ till förvar som är humana, kostnadseffektiva och mindre skadliga för individen finns att tillgå, samtidigt som de skulle uppfylla den intention lagstiftaren har med förvar.

Svenska Röda Korset vill på nytt påtala att även alternativ till förvar medför villkor eller restriktioner för en persons rörelsefrihet och får inte förväxlas med frihet i sig, vilket alltid bör vara normen.

Även beslut om uppsikt är ett intrång i en persons liv vilket måste omgärdas av samma rättssäkerhetsgarantier som beslut om förvar, dvs tillämpas så att personens frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt och vara proportionerligt i varje enskilt fall. Beroende på hur de tillämpas och hur ingripande de är, kan tvångsåtgärder som uppsikt ha konsekvenser för människors välbefinnande, mentala hälsa och familjeliv.

Svenska Röda Korset förespråkar inte något specifikt alternativ till förvar. Vi ser dock att det hade varit önskvärt om förslagen som utredningen lägger fram hade haft ett så minimalt ingripande som möjligt på individens frihet och varit mer deltagandebaserade snarare än alternativ av restriktiv och tvångsinriktad karaktär. Här behöver särskilt beaktas grupper i utsatthet, inklusive barn och barnfamiljer.

- 6.5.2 Anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna ifrån sig pass eller en annan identitetshandling

Gällande anmälningsskyldighet, noterar Svenska Röda Korset att det redan i SOU 2024:68 har föreslagits att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka, dvs. en inskränkning av rörelsefriheten som närmast motsvarar uppsiktsinstitutet. I ljuset av detta, om förslaget kommer att genomföras, ställer sig därför Svenska Röda Korset frågande till vilken funktion och vilket syfte anmälningsskyldigheten i detta avseende kommer att ha.

I de fall anmälningsskyldigheten tillämpas, vill Svenska Röda Korset understryka vikten av att den utformas utifrån individens situation samt att den kan genomföras utan att det hindrar skolgång, tillgång till vård, möten med myndigheter eller deltagande i olika hälsofrämjande aktiviteter. Vidare hade vi gärna sett att det ska framgå av lag att en individ med ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet ska kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl. Detta särskilt

utifrån att det inte, varken enligt gällande bestämmelser eller i ifrågavarande utredning, finns någon begränsning i omfattningen av anmälningsskyldigheten, till skillnad från vad som är fallet med skyldigheten enligt Mottagandelagen.

- **6.5.3 Skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet)**

Anvisningar om skyldighet att bo på en anvisad plats innebär att den ansvariga myndigheten beslutar var individen ska bo. Det kan vara ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Individen får således inte bo på någon annan plats än den som han eller hon har blivit anvisad, s.k. boendeskyldighet.

För det första kan konstateras att en form av boendeskyldighet sedan den 1 mars 2025 redan föreligger för samtliga asylsökande i Sverige då eget boende medför att en asylsökande saknar rätt till dagersättning samt inte heller ges möjlighet att arbeta. Till detta kommer att det i slutbetänkandet SOU 2024:68 har föreslagits att Migrationsverket i vissa situationer ska kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande endast får bo på en viss bestämd plats. Sådana beslut får fattas av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra den sökande från att avvika. Till boendeskyldigheten ska kopplas ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet.

Redan mot denna bakgrund är det därför svårt att se hur ändamålsenligt det kommer att vara att införa nu aktuell åtgärd som alternativ till förvar men även hur boendeskyldigheten kommer att förhålla sig till varandra.

- **6.5.4 Krav på vistelse inom ett angivet geografiskt område (vistelseskyldighet)**

Utredningen menar vidare att en skyldighet för individen att vistas inom ett visst område (vistelseskyldighet) kan vara ett ändamålsenligt sätt att kontrollera var hen befinner sig. Även i detta avseende kan konstateras att det

sedan tidigare har föreslagits att såväl asylsökande som personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget (SOU 2024:68). Dessa förslag medger att tillstånd ska kunna beviljas att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl.

Likt andra föreslagna former av alternativ till förvar ställer sig därför Svenska Röda Korset frågande till hur ändamålsenligt ifrågavarande förslag är då vistelseskyldigheten redan kommer att vara en realitet för en individ under hela asylprocessen.

- ***6.5.6 Förhållandet till den föreslagna nya regleringen i mottagandelagen***

Utredningen bedömer att när en utlänning meddelas ett beslut om uppsikt bör skyldigheterna i uppsiktsbeslutet gälla i stället för motsvarande skyldigheter som följer av Mottagandelagen som föreslås av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

Som ovan framgått innehåller den nya föreslagna Mottagandelagen många skyldigheter och inskränkningar av en individs rättigheter även under tiden som asylsökande och även om det inte finns en konstaterad avvikanderisk. Svenska Röda Korset ställer sig därför initialt frågande till om de alternativ till förvar som nu föreslås kommer att fylla en verklig funktion men också till hur skyldigheterna kommer att förhålla sig till varandra. En sådan analys hade varit önskvärd i nu aktuell utredning. Till detta kommer att de parallella skyldigheterna kan ge upphov till dels tillämpningssvårigheter, dels en minskad förutsebarhet för den enskilde individen.

- **6.6.4 Förutsättningarna för att besluta om förstärkt uppsikt**

Utredningen föreslår att ett beslut om uppsikt med skyldighet att vistas inom ett geografiskt område får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att skyldigheten följs (förstärkt uppsikt).

Mot bakgrund av att elektronisk övervakning innebär ett betydande ingrepp i den personliga integriteten, och då Svenska Röda Korset noterar att det inte föreslås någon nedre åldersgräns för användningen av elektronisk övervakning, är det av yttersta vikt att lagstiftaren tydliggör i vilka situationer som en elektronisk övervakning ”behövs för att kontrollera skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område”. Att överlåta detta till rättstillämparen kan inte anses som godtagbart ur ett rättighetsperspektiv.

Förslaget om förstärkt uppsikt bör endast användas efter en noggrann bedömning av i vilken utsträckning den specifika åtgärden kommer att begränsa individens mänskliga rättigheter i enlighet med Europakonventionen, samt av dess proportionalitet och nödvändighet för att uppfylla ett legitimt mål. Elektronisk övervakning kan också förstärka uppfattningen av migranter som kriminella i allmänhetens ögon. Dessutom skapar det social isolering och psykologisk oro.⁴

7. Tidsgränser för uppsikt och förvar

- **7.3 Hur lång tid en utlännings får vara ställd under uppsikt**

Utredningens förslag innebär att ett barn får som huvudregel inte vara ställt under förstärkt uppsikt längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader. Ett barn som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller ett barn i ett säkerhetsärende får dock vara ställt under

⁴ Made real p. 103 and 104; Alice Bloomfield- Alternatives to Detention at a Crossroads: humanisation or criminalisation? Refugee Survey Quarterly, 2016, 0, 1–18, JRS ‘from deprivation to liberty to alternatives to detention’: <https://jrseurope.org/en/resource/from-deprivation-to-liberty-alternatives-to-detention-in-belgium-germany-and-the-united-kingdom/>

förstärkt uppsikt i högst tolv månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex månader.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget och ifrågasätter vilket stöd som finns för att de föreslagna tidsfristerna gällande barn och förstärkt uppsikt, dvs elektronisk övervakning, är ett steg i rätt riktning för att nå målet med att verkställa fler och därmed effektivisera återvändandet. Som tidigare påtalats, medför även alternativ till förvar, villkor eller restriktioner för en persons rörelsefrihet. Ett beslut om elektronisk övervakning är ett intrång i en persons liv och får konsekvenser särskilt för barns välbefinnande, mentala hälsa och familjeliv.

- 7.4 Nya tidsgränser för förvar

Utredningen för fram flera förslag som syftar till att förlänga tidsfristerna för förvar, i enlighet med EU-rätten.

Svenska Röda Korset avstyrker förslagen om längre tidsfrister och anser att det är en oönskad utveckling. Flera studier har visat att längden på frihetsberövandet har stor betydelse för hälsan, i synnerhet den psykiska hälsan. Även korta tider i förvar har negativa effekter på individens fysiska och psykiska hälsa och ju längre en person är förvarstagen desto sämre mår personen fysiskt. Risken för allvarliga psykologiska konsekvenser ökar med tiden medan chansen att återhämta sig minskar. Detta bekräftas av forskning på området.⁵ Att individer, och även barn, nu kommer att kunna sitta längre tid i förvar än idag, kommer därmed att få stora konsekvenser på individers hälsa och välmående.

⁵ [Bortom förvar - en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande](#) (2022) Svenska Röda Korset

- **7.4.8 Tidsgränser vid förvar av barn**

Utredningens förslag innebär att ett barn som huvudregel inte får hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. När tolv månader har gått från det att ett förvarsbeslut har upphört, ska den tidigare förvarstiden inte beaktas vid beräkningen av tidsfristen.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget om att utöka tidsgränserna för förvarstagande av barn. Vi vill särskilt betona att det finns risker att ett barns fysiska och psykiska hälsa försämras ytterligare vid en utökning av förvarstiderna. Med hänvisning till barnkonventionen, vill vi understryka att barn har egna rättigheter och varken ska ansvara för sina föräldrars beslut eller användas som brickor i själva arbetet med att verkställa en familj – en fråga som barnet själv inte kan påverka. Vi vill återigen ifrågasätta vilket stöd som finns för att förlängda tidsfrister är ett steg i rätt riktning för att nå målet med att verkställa fler och därmed effektivisera återvändandet. Svenska Röda Korset vill framhålla att inom EU går flera länder i motsatt riktning och lagstiftar emot att ta barn och ensamkommande barn i förvar.

10. Övriga processuella frågor kring uppsikt och förvar

- **10.3.5 Offentligt biträde ska kunna förordnas i ärenden om förstärkt uppsikt**

Utredningen föreslår att offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om förstärkt uppsikt, dvs elektronisk övervakning.

Om uppsiktformen kommer att införas i svensk rätt välkomnar Svenska Röda Korset att såväl vuxna som barn bör tilldelas ett offentligt biträde. I ljuset av den ingripande åtgärd som elektronisk övervakning är samt då individen måste förhålla sig till fler instruktioner och regler för att den ska kunna fungera och då överträdelser av uppsiktsformen kan leda till att individen

istället tas i förvar är det angeläget att beslutet kan överklagas med hjälp av ett offentligt biträde.

- ***10.3.6 Offentligt biträde ska kunna förordnas för barn i mål om uppsikt***

Utredningens förslag innebär att offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om uppsikt om åtgärden gäller barn.

I likhet med utredningen anser Svenska Röda Korset att det är av yttersta vikt att det i lagstiftningen säkerställs att offentligt biträde kan förordnas för barn i mål och ärenden om uppsikt. Såsom utredningen konstaterar kan de nya uppsiktsformer som utredningen föreslår – boendeskyldighet och vistelse-skyldighet – gälla för barn utan begränsning i tid och även försvåra möjligheterna att besöka nära anhöriga som bor utanför vistelseområdet, träffa en förälder som bor på annan plats eller delta i fritidsaktiviteter utanför vistelseområdet. Barns migrationsrättsliga status är därtill ofta en fråga som de själva saknar kontroll över och de har vidare dessutom generellt sett ett större behov av biträde för att tillvarata sin rätt.

- ***10.3.7 Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar***

Utredningen föreslår att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som hålls i förvar.

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att även barn med vårdnadshavare i landet alltid förordnas ett offentligt biträde om barnet hålls i förvar.

11. Placering av förvarstagna

- *11.11 Det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar för placering av utvisningsdömda och säkerhetsplacerade*

Utredningen föreslår att det ska införas särskilda säkerhetsavdelningar på förvaren. Förslaget innebär att Migrationsverket får besluta att en vuxen utlänning som hålls i förvar ska placeras på en särskild säkerhetsavdelning om – utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller – utlänningen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska inrättas särskilda säkerhetsavdelningar på förvar. I linje med förvarens administrativa karaktär bör villkoren och behandlingen vara av icke-bestrafande karaktär. Detta innebär att förvarstagnas frihet inte ska begränsas utöver vad som är strikt nödvändigt. Exempelvis bör de kunna röra sig fritt inom förvar och måste kunna ha meningsfull kontakt med omvärlden. Dessa rättigheter begränsas vid externplaceringar i polisarrest, häkte och anstalt.

Svenska Röda Korset anser att det är viktigt att säkerheten och tryggheten på förvaren upprätthålls för såväl förvarstagna som personal. Vi vill samtidigt understryka vikten av att samtliga tvångsåtgärder, som t ex handfängsel, ska vara proportionerliga, bedömas individuellt i varje enskilt fall och respektera den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Särskild hänsyn bör tas till sårbara grupper. Vid åtgärder som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Vidare bör det säkerställas att den förvarstagna får information om åtgärden som ska vidtas och att Migrationsverket så långt det är möjligt säkerställer att informationen uppfattats korrekt så att åtgärden inte uppfattas som rättsosäker.

Om säkerhetsavdelningar ska finnas på förvar vill Svenska Röda Korset därför understryka vikten av kunskapskapshöjande insatser kring att ha samtal med och bemöta personer som lider av psykisk ohälsa på

säkerhetsavdelningar. Även detta i syfte att säkerställa säkerheten både för förvarstagna och för Migrationsverkets personal.

12. Vissa frågor om behandlingen av förvarstagna

Svenska Röda Korset vill understryka att likvärdig hälso- och sjukvård är en grundläggande rättighet för att vården ska tillhandahållas och fördelas på samma villkor för alla, oavsett vistelseort.

Svenska Röda Korset vill därför framföra att det är olyckligt att förslag på åtgärder som skulle kunna innebära förändringar i omfattningen av vård för förvarstagna inte ingår i utredningens uppdrag. Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig och eller förnedrande behandling eller bestraffning har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för tillgången till hälso- och sjukvård vid förvar och rekommenderat Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att en medicinsk bedömning görs av alla förvarstagna vid inskrivning. I linje med detta menar Svenska Röda Korset att möjligheten att få genomgå en hälsoundersökning vid inskrivning på förvar skulle underlätta dokumentation av ohälsa, skador och medicinska behov samt vårdbehov under tiden i förvar. Det skulle också underlätta identifieringen av personer i särskild utsatthet.

- 12.2 Hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår att Migrationsverket, i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården vid förvaren, ska samverka med regionerna i fråga om hur hälso- och sjukvården ska bedrivas. Utredningen bedömer vidare att Migrationsverket bör ändra sina skriftliga rutiner så att det tydligare framgår att förvarstagna som är avskilda på grund av att de utgör en fara för sig själva ska undersökas av läkare så snart som möjligt. Migrationsverket bör också införa skriftliga rutiner för byte av förvar för förvarstagna. Vid bedömningen bör det särskilt beaktas om en förvarstagen har ett pågående behov av hälso- eller sjukvård som skulle kunna påverkas negativt av en förflyttning.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att samråd mellan Migrationsverket eller Polismyndigheten och vårdgivaren bör ske vid flytt mellan olika förvar i olika regioner, för att undvika onödigt lidande i samband med att vård avbryts eller ändras. Vi delar bedömningen att vårdkedjan måste upprätthållas då människor lämnar förvar vid utskrivning, utvisning eller förflyttning. Detta för att säkerställa att patienter får med sig sin vårdhistorik, diagnoser, recept samt nödvändig medicin.

Det är även centralt att Migrationsverket och vårdgivaren säkerställer att personer som tas i förvar får både information om och, som en rutin, genomgår en hälsoundersökning. Det är grundläggande för att identifiera ohälsa, skador och medicinska behov vid inskrivningen samt vårdbehov på förvaret. Syftet med en hälsoundersökning är att uppmärksamma smittsamma sjukdomar, observera tecken på psykisk ohälsa och följa upp tidigare vård. Det ger en möjlighet att identifiera grupper i särskild utsatthet, som till exempel tortyröverlevare. Hälsoundersökningar bidrar dessutom till övriga förvarstagnas och Migrationsverkets personals trygghet.

- 12.2.4 Dagens lagstiftning

Beträffande utredningens konstaterande om att förvarstagna har rätt till hälso- och sjukvård i samma omfattning som de som ansökt om uppehållstillstånd, vill Svenska Röda Korset lyfta fram att detta inkluderar tillgång till förebyggande vård, medicinsk behandling och nödvändig sjukhusvård under förvarstiden. Svenska Röda Korset understryker särskilt att om barn finns i förvar så måste även kompetens och resurser finnas för att möta barns behov av hälsa och vård, inklusive tandvård. Barn som hålls i förvar ska erbjudas hälso- och sjukvård i samma omfattning som barn som är bosatta i Sverige, vilket överensstämmer med Barnkonventionen och EU:s rättighetsstadga. Detta måste säkerställas i praktiken.

- **12.3 Besöksbegränsningar på grund av smittskyddshänsyn**

Utredningens förslag innebär att Migrationsverket får besluta om besöksbegränsningar om det är nödvändigt med hänsyn till risken för överförande av smitta. Ett sådant beslut kan vara generellt eller avse besök av en viss person eller vissa personer.

Även om begränsningar av fysiska besök för personer på förvaret kan vara legitima för att förhindra smittspridning menar Svenska Röda Korset att oavsett detta, bör berörda myndigheter säkerställa att:

- Begränsningarna står i proportion till målet med att förhindra smitta, att de är tidsbegränsade och icke-diskriminerande.
- Vid beslut om att begränsa besök måste hänsyn tas till de humanitära konsekvenserna som åtgärden får för den enskilda. Kontakt med anhöriga och familj är väsentligt för förvarstagnas välmående och utebliven kontakt kan leda till ökad psykisk ohälsa. För förvarstagna vårdnadshavare kan besöksbegränsningar fördjupa separationen från barnen och påverka inte bara den förvarstagnas hälsa, men även barnens hälsa och utveckling, negativt.
- Kontakten med anhöriga upprätthålls genom att myndigheten undersöker alternativa sätt att upprätthålla kontakter (exempelvis videosamtal) för att i någon mån mildra effekterna av uteblivna fysiska besök.
- Besökare av privat karaktär eller från icke-statliga organisationer bör vid eventuella begränsningar av kontakten med omvärlden ges fortsatt tillträde till anläggningen.
- Alla beslut ska meddelas omedelbart med tydlig information om begränsningarna och dess motivering, beslutets varaktighet och tidsfrister samt möjligheter att överklaga eller att få beslutet omprövat. Informationen ska meddelas alla förvarstagna, deras

familjer och besökare samt personal och berörda myndigheter.⁶
Informationen ska finnas tillgänglig på flera språk.

- **12.4.3 Det ska införas en bestämmelse som möjliggör permission
vid särskilt ömmande skäl**

Utredningen föreslår att en utlänning som hålls i förvar får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför förvarslokalerna för viss kort tid om vistelsen utanför förvarslokalerna kan beviljas med hänsyn till risken för att utlänningen avviker, begår brott eller på annat sätt missköter sig. Utlänningen ska bevakas under den tid denne med tillåtelse befinner sig utanför förvarslokalerna.

Svenska Röda Korset välkomnar förslag som tar hänsyn till enskilda personers unika förhållanden, som vid till exempel förlossning, begravning, när en anhörig är sjuk etc.

15. Förslagets konsekvenser

Svenska Röda Korset anser att det är anmärkningsvärt att det saknas en barnkonsekvensanalys av förslagen samt en mer omfattande analys av förslagen för andra sårbara grupper, så som HBTQI-personer, personer med psykisk och fysisk ohälsa, tortyröverlevare och personer med funktionsnedsättningar. Detta mot bakgrund av förslagets mycket ingripande karaktär.

Vidare saknas det en analys kring det faktum att förvaren inte är byggda för långa vistelser. Enligt Svenska Röda Korset är arbetet med organiserad sysselsättning inte formaliserat, vilket innebär att arbetet med aktiviteter inte sker på ett kontinuerligt och likvärdigt sätt på alla förvar. Brist på aktiviteter för förvarstagna riskerar att påverka deras psykiska och fysiska hälsa på ett negativt sätt. Dessutom saknas ett resonemang kring hur barns rättigheter och särskilda situation ska tillgodoses.

⁶ Se ICRC 2020, *Guidelines for ICRC HCD responses to COVID-19*, Version 12.03.2020, s. 13.

Gällande vårdbehoven, ser Svenska Röda Korset redan idag många brister i tillämpningen av gällande lagstiftning, som ska tillgodose att hälso- och sjukvård tillhandahålls och fördelas på samma villkor för alla, oavsett vistelseort. Om förslagen i utredningen blir verklighet och fler människor blir förvarstagna under längre tid, är det anmärkningsvärt att en analys av de ökade behoven av hälsa och vård saknas. Detta eftersom vårdbehov uppstår över tid men också för att fysisk och psykisk hälsa kan påverkas negativt av förvarsvistelsen i sig. Tillgång och transport till vårdresurser utanför förvar måste utgå från behov och säkerställas i praktiken. I annat fall kommer konsekvenser uppstå i form av långdragna och förvärrade sjukdomsförlopp med långsiktig påverkan och lidande hos människor samt ökat behov av akutsjukvård.

SVENSKA RÖDA KORSET



Ulrika Modéer

Generalsekreterare