

Stockholm den 2 maj 2025

R-2025/0521

Till Justitiedepartementet

Ju2025/00400

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 februari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16).

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som i huvudsak ställer sig bakom det särskilda yttrandet av samfundets expert i utredningen, advokaten Tomas Fridh¹ – kan i stora delar inte ställa sig bakom de förslag som lämnas i betänkandet.

Utredningen föreslår omfattande utökningar av möjligheterna till frihetsinskränkningar i utlänningsrätten – inklusive förlängda förvarstider, skärpta uppsiktsformer och nya möjligheter till elektronisk övervakning, även av barn. Förslagen motiveras främst med ett behov av ökad effektivitet i återvändandearbetet. Advokatsamfundet konstaterar emellertid att det saknas empiriskt underlag som visar att de föreslagna åtgärderna faktiskt skulle uppnå detta syfte. De verkställighetsproblem som i dag föreligger förklaras i huvudsak av andra faktorer, såsom bristande samarbete med återvändandeländer och myndigheternas operativa kapacitet.

Förvar av barn föreslås kunna användas i utökad omfattning, inklusive med elektronisk övervakning utan uttryckt åldersgräns. Advokatsamfundet anser att detta strider mot

¹ Se betänkandet s. 781 ff.

barnkonventionens krav och riskerar att leda till en normförskjutning i tillämpningen. Det är särskilt oroande att förslagen lämnas utan att ett praktiskt behov visats eller att utökade rättssäkerhetsgarantier föreslås.

Vidare konstateras att flera förslag ligger nära gränsdragningen mot det reviderade mottagningsdirektivets tillämpningsområde, utan att någon djupare harmoniseringsanalys genomförts. Detta riskerar att skapa framtida rättsosäkerhet, såväl nationellt som unionsrättsligt.

Advokatsamfundet framhåller att varje frihetsinskränkande åtgärd måste vara nödvändig, proportionerlig och förenlig med såväl svensk grundlag som internationella åtaganden. Förslagen i betänkandet uppfyller, enligt samfundets uppfattning, inte dessa krav.

Synpunkter

Avsaknad av konkret och kvantifierad konsekvensanalys

Advokatsamfundet konstaterar att utredningen på flera punkter motiverar sina förslag med behovet av att öka effektiviteten i återvändandearbetet. Samtidigt saknas en tydlig, konkret och kvantitativt underbyggd konsekvensanalys som visar att förslagen – särskilt de som innebär utökade möjligheter till förvar och uppsikt – faktiskt kommer att uppnå detta mål.

Antaganden om effektivitet

Utredningen redogör för att man antar att de föreslagna åtgärderna, såsom längre förvarstider och fler uppsiktsformer, kan förbättra verkställighetsarbetet. Men det finns inga underlag som tydligt visar att dagens verkställighetsproblem i huvudsak beror på bristande lagstöd för kontrollåtgärder. Snarare har andra faktorer – såsom bristande samarbete med återvändandeländer, administrativa handläggningstider och otillräcklig operativ kapacitet hos myndigheterna – varit de huvudsakliga hindren.

Flera nyckelfrågor lämnas obesvarade:

- Hur stor är faktiskt andelen personer som avviker under verkställighetsfasen?
- I vilken utsträckning hade verkställighet kunnat genomföras om den nuvarande förvarstiden varit längre?

- Vilka konkreta effekter har tidigare lagändringar haft på återvändandegraden?

Brist på kostnads- och proportionalitetsanalys

Utökade förvarsmöjligheter innebär betydande ekonomiska och mänskliga kostnader. Trots detta saknas en genomarbetad analys av kostnaderna för samhället och för den enskilde. Det saknas också en genomlysning av om samma syfte – ökad verkställighet – hade kunnat uppnås genom mindre ingripande och mer rättssäkra åtgärder, såsom förbättrat informationsutbyte med tredjeland eller mer systematisk återvändanderådgivning.

Förvarstider – proportionalitet, rättssäkerhet och paralleller till häktningstider

Förlängning av förvarsmöjligheter

Utredningen föreslår att Sverige fullt ut ska utnyttja återvändandedirektivets maxramar, vilket innebär att:

- vuxna tredjelandsmedborgare ska kunna hållas i förvar i upp till 18 månader, och
- personer i säkerhetsärenden upp till 24 månader.

Detta är en väsentlig förlängning jämfört med dagens reglering, där den övre gränsen i normalfallet är tolv månader.

Advokatsamfundet anser att förslaget innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes rätt till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen (EKMR). Frihetsberövande av administrativa skäl – som i fallet med förvar enligt utlänningslagen – måste alltid vara proportionerligt, nödvändigt och förenat med strikta garantier mot godtycke.

Rättslig och praktisk parallell: Sveriges häktningstider

Sverige har under många år fått omfattande internationell kritik, bl.a. från Europarådet och FN:s tortyrkommitté, för att frihetsberövade personer ofta hålls häktade under orimligt lång tid utan åtal. Kritiken har främst avsett bristande tidsgränser, otillräcklig domstolskontroll samt svaga krav på motivering och uppföljning av beslut.

Sveriges regering har som svar genomfört flera lagstiftningsreformer i syfte att minska användningen och längden av häktning, bl.a. genom tidsgränser för unga och skärpta krav på Åklagarmyndigheten.

Att samtidigt föreslå en förlängning av administrativa frihetsberövanden i utlänningsrätten – utan motsvarande skyddsmekanismer – framstår som inkonsekvent. Det framstår som motsägelsefullt att staten vidtar åtgärder för att förhindra långvariga frihetsberövanden i brottmålsprocessen, men samtidigt skulle utöka möjligheten att hålla personer frihetsberövade under ännu längre tid i en icke-straffrättslig kontext.

Svagt empiriskt stöd för behovet

Utredningen hänvisar till behovet av flexibilitet i verkställighetsarbetet, men redovisar inte underlag som visar att en ökad tillgång till längre förvarstider faktiskt leder till ett ökat antal verkställda beslut. Det finns därmed en betydande risk att förvarstiderna förlängs utan att detta leder till några faktiska effektivitetsvinster. Detta strider mot principen om att tvångsmedel endast får användas om de är nödvändiga och verksamma för att uppnå syftet.

Advokatsamfundets inställning

Advokatsamfundet motsätter sig den föreslagna utvidgningen av möjligheten till långtidsförvar inom ramen för utlänningsrätten. Det är oroande att frihetsberövandet föreslås utökas, utan att förstärkningar av rättssäkerhetsgarantier införs som motsvarar intrångets ökade omfattning.

Mot bakgrund av Sveriges tidigare kritik för långa häktningstider är det enligt Advokatsamfundets uppfattning rättsligt och principiellt inkonsekvent att nu föreslå att personer ska kunna frihetsberövas i upp till två år utan brottsmisstanke, endast på migrationsrättslig grund.

Förvar och uppsikt av barn

Ett skifte i förhållningssätt

Utredningen föreslår en väsentlig utvidgning av möjligheterna att använda förvar och uppsikt mot barn i migrationsprocessen. Det handlar dels om att den maximala tiden för förvar fördubblas, dels om att tröskeln för att besluta om förvar sänks. Även uppsiktsformerna föreslås skärpas – inklusive möjligheten att i kvalificerade fall förena vistelseskyldighet med elektronisk övervakning (fotboja) för barn, utan uttryckt nedre åldersgräns.

Advokatsamfundet ser med stor oro på dessa förslag. Att använda tvångsmedel mot barn, särskilt i form av frihetsberövande, är ett allvarligt ingrepp i barns grundläggande rättigheter och måste förbehållas yttersta undantagsfall. Det är djupt problematiskt att utredningen föreslår skärpningar i denna riktning, utan att tydligt visa på vare sig ett praktiskt behov eller en rättslig grund i enlighet med internationella åtaganden.

Oförenlighet med internationella åtaganden

Sverige har redan tidigare fått internationell kritik för sin användning av förvar mot barn. UNHCR:s ståndpunkt är entydig:

“Children should not be detained for immigration-related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests.”

Barnkonventionen – som sedan 2020 är svensk lag – föreskriver i artikel 37 att frihetsberövande av barn får ske endast som en sista utväg och under kortast möjliga tid. Förslagen i betänkandet riskerar att leda till ett normförskjutande rättsläge, där ingripande åtgärder mot barn i praktiken blir vanligare, även om intentionen sägs vara fortsatt restriktiv tillämpning.

Att i lagtext medge längre förvarstider, sänka beviskravet för beslut om frihetsberövande och tillåta elektronisk övervakning utan åldersgräns, står i direkt konflikt med principen om barnets bästa.

Rättsosäker skillnad mellan "skyddsvärda" och "icke-skyddsvärda" barn

Ett särskilt problematiskt inslag är att utredningen föreslår olika behandling beroende på barnets beteende eller föräldrarnas handlingar. Barn som omfattas av säkerhetsärenden eller har föräldrar som avviker, föreslås kunna bli föremål för mer ingripande åtgärder – som om de själva förverkat sina rättigheter.

Detta bryter mot en av barnrättens grundpelare; att barn inte ska straffas för andras beslut eller beteenden. Alla barn har rätt till skydd, oavsett omständigheter. Det är oförenligt med grundläggande rättssäkerhet att genom lag förutsätta en återhållsam myndighetstillämpning när lagen i sig tillåter omfattande frihetsinskränkningar. Lagstiftaren kan inte fransäga sig sitt ansvar genom att förlita sig på praxis som ska agera broms mot lagens tillämpning.

Advokatsamfundet motsätter sig mot angiven bakgrund de föreslagna utvidgningarna av förvar och uppsikt riktade mot barn. Förslagen strider mot barnkonventionens grundläggande principer och riskerar att permanentera en ordning där barns rätt till frihet och skydd är beroende av föräldrars agerande eller misstankar om framtida avvikande.

Advokatsamfundet instämmer i huvudsak i det särskilda yttrande som advokaten Tomas Fridh lämnat i sin roll som expert i utredningen, vad gäller barns rättsställning och de risker som utredningens förslag medför.

Uppsikt och elektronisk övervakning

Begränsat empiriskt underlag för utvidgning av uppsiktsinstitutet

Utredningen föreslår att uppsikt ska utgöra ett mer användbart alternativ till förvar och att det ska införas fler uppsiktsformer, inklusive s.k. förstärkt uppsikt i form av elektronisk övervakning. Enligt Advokatsamfundets uppfattning finns det anledning att ifrågasätta behovet av att utöka uppsiktsformerna i detta avseende, särskilt i avsaknad av tillförlitlig utvärdering av den befintliga regleringens effektivitet.

Det är i dag möjligt att besluta om uppsikt med förenade villkor såsom anmälningsplikt och skyldighet att lämna ifrån sig identitetshandling. Trots detta används uppsikt enligt utredningens egna uppgifter i endast cirka sju procent av de ärenden där åtgärden hade kunnat aktualiseras. Någon närmare redovisning av i vilken utsträckning beslutade uppsiktsåtgärder faktiskt överträds saknas. Det går därför inte att utläsa om underlåtenhet att fullgöra t.ex. anmälningsplikt är ett utbrett problem, eller om de nuvarande uppsiktsformerna fungerar tillfredsställande.

Att i detta läge införa mer ingripande kontrollformer, såsom vistelseskyldighet med elektronisk övervakning, utan ett tydligt behovsunderlag, innebär enligt samfundet en risk för överreglering och bristande proportionalitet i förhållande till åtgärdens syfte.

Den elektroniska övervakningens faktiska verkan och rättighetspåverkan

Det framgår av utredningen att den elektroniska övervakning som föreslås, inte sker i realtid. Om den som är underkastad övervakningen saboterar eller avlägsnar fotbojan, kan det enligt uppgifter från Polismyndigheten dröja avsevärt innan åtgärder vidtas. Utryckningstiden är ofta flera dagar. I praktiken innebär detta att en utlänning som har för avsikt att hålla sig undan, i stort sett har samma möjligheter att avvika som vid

anmälningsskyldighet. Den elektroniska övervakningen ger således inte ett mer verkningfullt kontrollmedel, men medför samtidigt ett större intrång i den enskildes frihet och värdighet.

Den kontrollnivå som elektronisk övervakning medför, eller i vart fall av den enskilde kan upplevas innebära, ligger nära gränsen för vad som bör anses vara ett frihetsberövande, och kräver därför en särskilt sträng prövning i förhållande till Europakonventionens skyddsregler.

Detta väcker frågor om överensstämmelsen med artikel 5 i Europakonventionen och artikel 8 om rätten till privatliv. Det krävs därför att varje beslut om förstärkt uppsikt grundas på en individuell och transparent proportionalitetsbedömning där alternativa, mindre ingripande åtgärder har övervägts.

Förhållandet till det reviderade mottagningsdirektivet

Risk för bristande harmonisering och rättsosäker normkollision

Advokatsamfundet vill särskilt lyfta fram behovet av att de nationella reformer som nu föreslås i betänkandet, tydligt harmoniseras med det reviderade mottagningsdirektivet (direktiv 2024/1346/EU). Det reviderade mottagningsdirektivet reglerar minimivillkor för mottagandet av asylsökande och omfattar därmed individer som ännu inte har fått ett slutligt beslut i sitt ärende. Det föreskriver bl.a. att frihetsberövande endast får ske som en sista utväg, under kortast möjliga tid, och med förtur för mindre ingripande alternativ såsom uppsikt.

Den svenska utredningen är inriktad på verkställighetsfasen, dvs. efter att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut har fattats. Samtidigt är det tydligt att flera av de föreslagna åtgärderna – såsom utvidgad uppsikt, införandet av förstärkt uppsikt (elektronisk övervakning), samt nya regler om vistelse- och boendeskyldighet – träffar situationer där det rättsliga läget är oklart. Det finns i praktiken en gråzon mellan mottagande- och verkställighetsfasen, särskilt i ärenden där ett slutligt beslut överklagas, där återvändande samverkar med fortsatt rätt till mottagande, eller där verkställighet ännu inte är möjlig av praktiska skäl.

Mot denna bakgrund är det problematiskt att utredningen endast i förbigående berör relevanta unionsrättsliga ramar. Avsaknaden av en ingående analys av förhållandet mellan de svenska förslagen och det reviderade direktivets krav, riskerar att leda till

framtida rättsosäkerhet; såväl i normtillämpningen som i bedömningen av vilka rättssäkerhetsgarantier som krävs i enlighet med EU-rätten.

Skyldighet att prioritera mindre ingripande åtgärder

Enligt det reviderade direktivet (artikel 8) får förvar endast användas om det är nödvändigt och mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas effektivt.

Medlemsstaterna åläggs att prioritera åtgärder som uppsikt framför frihetsberövande.

Även om utredningen föreslår en uttrycklig proportionalitetsprincip i svensk rätt, medför flera av förslagen i praktiken en risk för omvänd tillämpning, där uppsikt inte ses som alternativ till förvar, utan snarare som ett sätt att successivt utöka kontrollen över individer redan innan förvar är aktuellt.

Behovet av tydligare reglering för utsatta grupper

Det reviderade direktivet förstärker även skyddet för särskilt utsatta grupper, t.ex. barn, ensamkommande, personer med psykisk ohälsa eller offer för människohandel. Dessa grupper får enligt direktivet endast undantagsvis tas i förvar, och under särskilda rättssäkerhetsgarantier.

Advokatsamfundet konstaterar att det i betänkandet saknas uttryckliga bestämmelser som säkerställer dessa garantier. Det finns inga föreslagna förstärkningar av den medicinska eller psykologiska bedömningen innan beslut om förvar. Det saknas vidare krav på dokumentation kring huruvida en individ hör till en särskilt utsatt grupp. Detta är betydande brister utifrån såväl ett rättighetsperspektiv som i ljuset av Sveriges unionsrättsliga förpliktelser.

Mot bakgrund av ovanstående anser Advokatsamfundet att förslagen i betänkandet endast delvis är förenliga med det reviderade mottagningsdirektivet. Det är allvarligt att utredningen inte närmare har analyserat hur de föreslagna uppsiktsformerna och förvarsåtgärderna förhåller sig till direktivets skyldigheter. För att undvika framtida lagkonflikter, rättsosäker tillämpning och risk för överträdelser av unionsrätten, bör förslagen inte genomföras förrän en sådan harmoniseringsanalys har genomförts inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet och lagtexten därefter justerats.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander