

TIDÖGRANSKNINGEN

EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING
AV TIDÖAVTALET

2022-10-24



TIDÖGRANSKNINGEN

EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING AV TIDÖAVTALET

Civil Rights Defenders har tagit del av och granskat det samarbetsavtal, "Tidöavtalet", som presenterades av Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna den 14 oktober 2022. Granskningen utgår från ett rättighetsbaserat perspektiv och lyfter delar av avtalet som enligt vår bedömning inte ligger i linje med ett starkt skydd för fri- och rättigheter i Sverige. De områden som primärt berörs är kriminalpolitik, migrationspolitik samt rättssäkerhet. Även andra relevanta områden berörs.

CIVIL RIGHTS DEFENDERS

Stockholm 2022-10-24

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INTRODUKTION	2
SAMMANFATTNING	3
GRANSKNING	4
DIREKTIV SAMARBETSPROJEKT MIGRATION OCH INTEGRATION	4
Inre gränskontroller till Sverige ska stärkas (s. 31):.....	4
Ökad användning av biometriska data i utlänningsärenden, avskaffande av preskription med mera (s. 31):.....	4
Utökad arbete och förstärkta möjligheter till inre utlänningskontroller och effektivt verkställighetsarbete (s. 32):.....	5
Samlat ansvar och intensifierat arbete för återvändandeverksamhet (s. 33):.....	5
Begränsning av vidarebosättning till Sverige (s. 35):.....	6
Översyn av prövningen av asylansökan från säkra länder (s. 36):.....	6
Transitcenter ska införas för hela asylprocessen (s. 37):.....	6
Utred möjlighet att utvisa en utländsk medborgare på grund av bristande vandel (s. 37):.....	7
Översyn av incitamentsstrukturer för frivillig återvandring (s. 41):.....	7
Åtgärder för minskade tilldragningsfaktorer genom begränsade förmåner för icke-medborgare (s. 42):.....	7
Fler utvisningar på grund av brott (s. 43):.....	8
ÖVERGRIPANDE KOMMENTAR OM DIREKTIVET MIGRATION OCH INTEGRATION	8
DIREKTIV KRIMINALITET	9
Förslag som riktar in sig på gängkriminalitet, bland annat:.....	9
Förslag som riktar in sig på ungdomsbrottslighet, bland annat:.....	10
Förslag om att en fullständig och genomgripande översyn av strafflagstiftningen ska göras, bland annat:.....	11
Förslag som finns listade under underrubriken ”övriga reformer”, urval:.....	12
ÖVERGRIPANDE KOMMENTAR OM DIREKTIVET KRIMINALITET	12
ÖVRIGA KOMMENTARER	13
Sverigedemokraternas roll och ansvarsutkrävande.....	13
Ett avtal som splittrar, inte samlar.....	14

INTRODUKTION

Civil Rights Defenders är en partipolitiskt oberoende människorättsorganisation som i över 40 år har försvarat mänskliga rättigheter och demokrati tillsammans med tusentals människorättsförsvarare världen över. Sedan 2009 har vi även aktivt arbetat till försvar för dessa fri- och rättigheter i Sverige med full vetskap om att den globala trenden av en stegvis nedmontering av demokratin inte lämnar något land opåverkat.

Inför valet 2022 granskade vi samtliga partiers valmanifest utifrån ett rättighetsbaserat perspektiv. Vi har nu gjort detsamma med det samarbetsavtal, även känt som "Tidöavtalet", som presenterades av Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna under en pressträff på fredagen den 14 oktober 2022.

De områden som primärt berörs är kriminalpolitik, migrationspolitik samt rättssäkerhet – varav de två förstnämnda utgör en stor del av avtalet. Även andra relevanta områden berörs.

Granskningen utgår från ett rättighetsbaserat perspektiv, vilket innebär att de utgår från internationella, regionala och nationella åtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige är bundet av. Exempel på dessa är FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europakonventionen, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt svenska grundlagar. De slår fast grundläggande fri- och rättigheter för individer och staters skyldigheter att respektera samt skydda dessa.

Notera att analyserna inte har gjorts på faktiska lagförslag utan endast på de korta stycken som finns presenterade i Tidöavtalet varpå flertalet beror på kommande utredningar. Därav är också flera av våra kommentarer av ett mer generellt slag. Det är först när konkreta lagförslag presenteras som det går att göra en mer genomgripande analys av de konsekvenser som förslaget skulle innebära ur ett rättighetsperspektiv.

Vi är medvetna om att denna granskning av vissa kan uppfattas som ett avsteg från vårt tidigare arbete och att kritiker kommer att hävda att vi tagit partipolitisk ställning eller motsätter oss valresultatet. Vi vill därför förtydliga att;

1. Det handlar inte om ett avsteg – **det handlar om att behovet av att försvara mänskliga rättigheter i Sverige blivit större** när vi nu fått en regering som presenterar en väg framåt som vi bedömer som delvis rättighetsfrånvänd och att vi därför kommer att växla upp det arbete som vi redan gör.
2. Det handlar inte om partipolitik – **det handlar om människorättspolitik** där vårt arbete styrs och baseras på grundläggande fri- och rättigheter fastslagna i de internationella åtaganden och konventioner som Sverige förbundit sig att följa.
3. Det handlar inte om att ifrågasätta ett valresultat – **det handlar om att ifrågasätta åtgärder som riskerar att gå emot mänskliga rättigheter** och därigenom urholka den svenska demokratin.

Vi har sedan länge arbetat med frågor som påverkas av den svenska politiken. Oavsett vilket eller vilka partier som står bakom människorättskränkande förslag så har vi sagt ifrån – det kommer vi fortsätta att göra. I första hand genom att uppmärksamma rättighetskränkande förslag eller lagstiftning och i andra hand genom juridisk processföring för att utkräva ansvar när konsekvenserna av dessa blir verklighet.

SAMMANFATTNING

Som människorättsorganisation är vi mycket oroade över innehållet i Tidöavtalet. Avtalet saknar ett rättighetsbaserat förhållningssätt. Det innehåller en rad åtgärder som tydligt strider mot de normer för mänskliga rättigheter som Sverige är bundet av samt undergräver rättsstaten och vår demokrati.

Avtalet innehåller ett stort antal åtgärder, varav många är beroende av ytterligare utredningar. Vi vet inte än vad som blir lag och ny politik eller hur det kommer att se ut konkret. Men avtalets åtgärder anger en oroande riktning och sänder signaler som i sig är allvarliga.

Avtalet är klart repressivt. Vi ser ett fokus på fängslanden, även av barn och unga, hårdare straff, utökade möjligheter att övervaka och utvisa människor samt åtgärder som undergräver rättsstatsprinciper och mänskliga rättigheter. Vi ser åtgärder som syftar till att göra det svårare att vara flykting, papperslös eller asylsökande, med det övergripande målet att minska migrationen, oavsett vilka konsekvenser det kan få för individens mänskliga rättigheter eller värdighet. Vi ser också en tydlig sammanblandning av, och ofta likhetstecken mellan, migration och kriminalitet som pekar ut personer med migrationserfarenhet som orsak till Sveriges problem.

Åtgärder gällande kriminalpolitiken följer en trend som vi ser över hela Europa, ofta kallad "straffpopulism", Penal Populism. Det vill säga när beslutsfattare fokuserar på straffrättsliga påföljder på grund av deras popularitet bland väljarna, snarare än deras brottförebyggande effekt. Forskning och erfarenhet från andra länder ger inte stöd för att hårdare straff minskar brottsligheten och enligt mänskliga rättigheter måste straffrättsliga påföljder vara proportionerliga.

Vi noterar också att flera av åtgärderna direkt skulle strida mot internationella och regionala skyldigheter och konventioner som Sverige förbundit sig till samt mot vår egen grundlag.

Om avtalets förslag på åtgärder blir verklighet kommer vi att få ett samhälle som inte längre vilar på rättsstatens grundläggande princip om allas likhet inför lagen. Rättigheter kommer inte att baseras på människors behov utan på deras grupptillhörighet och juridiska status. Det skapar en hierarki mellan människor i Sverige, med personer med medborgarskap i toppen och utsatta grupper samt människor som rasifieras i botten.

I slutändan påverkar detta inte bara dessa grupper, utan har även en negativ inverkan på hela samhället och allas våra rättigheter. Det kommer att undergräva de mänskliga rättigheterna, rättsstatens principer samt den liberala demokratin för oss alla.

Tidöavtalet visar att den globala trenden med demokratisk nedmontering har kommit till Sverige. Vi har arbetat för mänskliga rättigheter globalt i 40 år, och dessa erfarenheter kommer nu väl till pass när vi måste fokusera mer av vårt arbete på att försvara grundläggande fri- och rättigheter på hemmaplan.

GRANSKNING

Nedan följer en genomgång av merparten av de åtgärder och förslag i Tidöavtalet som berör migrationspolitik, kriminalpolitik samt rättssäkerhet. Vid de ställen där sidhänvisningar görs så avser dessa sidor i Tidöavtalet.

Efter genomgången av åtgärderna inom respektive direktiv finns en övergripande och generell kommentar kring direktivet som helhet.

Slutligen finns ett avsnitt med övriga kommentarer som berör avtalets konsekvenser för ansvarsutkrävande och risken för ökad splittring i samhället.

DIREKTIV SAMARBETSPROJEKT MIGRATION OCH INTEGRATION

Inre gränskontroller till Sverige ska stärkas (s. 31): Ska ske bland annat genom att ge uppdrag till Polismyndigheten via regleringsbrev, tillsätta en utredning med förslag för att stärka gränskontroller och transportöransvaret, utreda via en departementspromemoria för åtgärder som syftar till att *”ytterligare förbättra Sveriges förmåga att vid gränsen bekämpa irreguljär migration och gränsöverskridande kriminalitet”* genom att bl.a. återinföra identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige.

Vår kommentar: Migration och gränsöverskridande kriminalitet används ofta tillsammans som ett gemensamt syfte mot vilka åtgärder ska vidtas. Migration/ethnicitet likställs med kriminalitet genom ett sådant språk, vilket skapar fördomar med risk för ökad diskriminering och hatbrott.

”Bekämpa irreguljär migration” är otydligt och skapar utrymme för åtgärder som inte är förenliga med rätten att söka asyl eller andra åtgärder som leder till människorättskränkningar. I denna del ser vi en tydlig risk för människorättskränkningar.

...

Ökad användning av biometriska data i utlänningsärenden, avskaffande av preskription med mera (s. 31): Detta ska ske genom ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning för att stärka återvändandeverksamheten (Ju 2022:12), att biometriska data, det vill säga personuppgifter som kommer från någons fysik eller beteende (såsom fingeravtryck eller ansiktsbild), ska samlas in och sparas i mer sökbara register, se över möjligheterna att använda fingeravtryck och bild som automatiserad kontroll när människor tar kontakt med myndigheter, sänka åldersgränsen för inhämtning av biometriska data och att myndigheter ska dela biometriska data sinsemellan. I detta förslag nämns även *”förlängd eller avskaffad preskriptionstid för beslut om avvisning eller utvisning”* samt att man ska se över en förlängning av tiden för återreseförbud.

Vår kommentar: Enligt Integritetsskyddsmyndigheten utgör biometriska data känsliga personuppgifter som är särskilt skyddsvärda. Förslagen om utökad datahantering innebär allvarliga inskränkningar av rätten till privatliv och i förhållande till barn kan detta vara otillåtet.

Förlängd eller avskaffande av preskriptionstid innebär inskränkningar av barns rättigheter och går emot barnets bästa, samt utgör en inskränkning av rätten att beviljas asyl undan förföljelse. Omständigheter kopplade till asylskäl är föränderliga och ett skyddsbehov (i juridisk bemärkelse) kan uppkomma efter ett avslag i det enskilda fallet. Sett till de generella rättssäkerhetsutmaningar som finns i asylprocessen och de felbedömningar som därmed förekommer måste det finnas ventiler för att kunna söka asyl på nytt efter rimlig tid efter ett avslag.

...

Utökad arbete och förstärkta möjligheter till inre utlänningskontroller och effektivt verkställighetsarbete (s. 32): Bland annat genom en satsning för att identifiera, omhänderta och säkerställa att personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd får lämna landet. Regelverksöversyn kring inre utlänningskontroller, med sikte på större möjligheter till tvångsåtgärder inklusive bagagekontroll, DNA-prov vid inre utlänningskontroll, informationsutbyte och anmälningssplikt mellan Polismyndigheten, Migrationsverket och andra myndigheter.

Vår kommentar: Mer datainhämtning och -användning inskränker den personliga integriteten. Om en ökning av inre utlänningskontroller sker finns konkreta risker för otillåten etnisk rasprofilering, annan diskriminering, inskränkning av den personliga integriteten och övervåld av ordningsmakt gentemot personer som rasifieras i samhället. Tidigare erfarenheter i samband med att polisen prioriterat inre gränskontroller (exempel det s.k. Reva), visar att risken för individer som rasifieras att utsättas för upprepade ID-kontroller ökar. Förslaget öppnar även för en mer våldsam behandling av papperslösa, en grupp som generellt redan har mycket svårt att tillgodogöra sig sina rättigheter, inkl. barn. Det bidrar även till att skapa ett polis-, misstanke- och angiverisamhälle som profilerar mot de med migrationserfarenheter och personer som rasifieras.

...

Samlat ansvar och intensifierat arbete för återvändandeverksamhet (s. 33): Genom förstärkt uppdrag till myndigheter, skapa fler förvarsplatsen och utöka befogenheter för personal på förvar att visitera intagna, kontrollera besök och genomsöka bostadsutrymmen, införa elektronisk eller annan övervakning av personer som väntar på verkställighet (och som inte är förvarstagna), införa en boendeskyldighet, utforma en biståndspolitik som syftar till att öka återvändande.

Vår kommentar: Förvar utgör ett frihetsberövande, vilket i sin tur kan vara en otillåten inskränkning av individens fri- och rättigheter – särskilt med tanke på att den som blir förvarstagen inte har gjort sig skyldig till något brott. Förvar har dessutom många negativa konsekvenser för individen. Mindre ingripande alternativ till förvar, som också är mindre kostsamma, bör övervägas och användas i så hög utsträckning som möjligt. Kroppsvisitation och övriga restriktioner mot någon som inte är misstänkt eller dömd för brott måste anses utgöra en allvarlig inskränkning av rätten till privatliv, och är en långtgående maktutövning som inte kan anses vara proportionerlig sedd till ändamålet.

...

Asyllagstiftningen ska anpassas efter den rättsliga miniminivån enligt EU-rätten (s. 34): En utredning ska se över hur asyllagstiftningen ska göras så restriktiv som möjligt genom att anpassa den efter den rättsliga miniminivån enligt EU-rätten och Sveriges

internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Förslaget omfattar bland annat att så långt det är möjligt begränsa asylsökandes rättigheter, till exempel av tolk och juridiskt ombud, skärpningar av bevisregler och begränsning av ekonomiska och sociala rättigheter under asylprocessen. Andra exempel som utredningen ska titta på handlar om att begränsa familjeåterförening så mycket som möjligt och ta bort permanenta uppehållstillstånd.

Vår kommentar: Det följer av Sveriges internationella åtaganden och grundläggande rättssäkerhetsprinciper att garantera en asylprocess som möjliggör en rättvis prövning av skyddsbehovet. Risker finns annars att människor felaktigt utvisas till krig eller förföljelse, vilket strider mot non-refoulement i det enskilda fallet. Flera av förslagen kommer sannolikt vara svåra att genomföra på grund av de krav som EU-rätten och Europakonventionen ställer på Sverige. Till exempel finns tydliga begränsningar kring hur mycket familjeåterförening kan begränsas, inte minst för att begränsningarna ofta ställs mot principen om barnets bästa. Därutöver är familjeåterförening en av få säkra och lagliga vägar till Sverige som existerar idag, vilket innebär att färre behöver riskera att utsättas för människorättskränkningar samt, i värsta fall, förlora sina liv under flykten. Att ta bort permanenta uppehållstillstånd förmodas leda till ökad psykisk ohälsa, i synnerhet för barn, och försvåra bosättningen och vårdmöjligheter i Sverige.

...

Begränsning av vidarebosättning till Sverige (s. 35): Genom att minska antalet kvotflyktingar och lägga till kriterier för UNHCR:s urval av kvotflyktingar som ska ge en välgrundad prognos för "god integration".

Vår kommentar: Innebär i praktiken en begränsning av rätten till asyl och drabbar en av de mest utsatta grupperna i behov av skydd globalt.

...

Översyn av prövningen av asylansökan från säkra länder (s. 36): Fler länder ska tillföras listan över länder som är säkra och vilka dessa är ska bestämmas av Regeringskansliet i stället för Migrationsverket.

Vår kommentar: Migrationsverket använder en förteckning över s.k. säkra ursprungsländer som myndigheten antar att ingen behöver söka skydd från. För en individ från ett sådant land som söker skydd i Sverige innebär det en ökad risk för att ens individuella asylskäl inte kommer komma fram, och att man kan avvisas innan man hinner överklaga ett negativt beslut. Att addera ytterligare länder till en sådan lista innebär därför en ökad risk för bristande rättssäkerhet och inskränkning av principen om non-refoulement som förbjuder stater att skicka tillbaka någon till ett land där deras liv eller frihet är i fara.

...

Transitcenter ska införas för hela asylprocessen (s. 37): Möjligheten att införa transitcenter under hela asylprocessen där asylsökande måste vistas utan undantag, med tillhörande tvångsmedel, anmälningsplikt samt indragna rättigheter för att förhindra att folk gömmer sig ska utredas. Utredningen ska bland annat se över hur transitzoner implementerats i andra länder inom EU och andra jämförbara länder.

Vår kommentar: Ökade tvångsmedel under asylprocessen kommer sannolikt stå i strid med Sveriges internationella åtaganden inklusive EU-rättsliga förpliktelser och

rättssäkerhetsprinciper. Transitcenter kan också innebära en inskränkning av fri- och rättigheter, inklusive rörelsefrihet, och kommer bland annat försämra mottagningsförhållandena. Så som vi läser förslaget öppnar det även upp för att utreda externalisering av asylprocessen likt utvecklingen i Danmark och England. Där har initiativ tagits för att skicka asylsökanden utomlands för att genomgå asylprövning och eventuellt bosätta sig. En sådan process kan strida mot non-refoulement i det enskilda fallet och går emot kärnan i asylrätten.

...

Utred möjlighet att utvisa en utländsk medborgare på grund av bristande vandel (s. 37): Möjlighet att utvisa dem som inte uppvisar respekt i förhållande till grundläggande svenska värderingar och i handling missaktar befolkningen (exempel ges på förhållanden såsom bristande *”regelefterlevnad, association med kriminell organisation, nätverk eller klan, prostitution, missbruk, deltagande i våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värden eller om det i övrigt föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet”*).

Vår kommentar: Genom denna åtgärd blir det möjligt att utvisa utländska medborgare utan att de begått brottsliga handlingar eller blivit dömda för brott. Detta strider allvarligt mot rättsstatens grundprinciper om oskuldspresumtion och kan inte anses vara proportionerligt med tanke på vilken långtgående maktutövning en utvisning utgör och dess konsekvenser för individen. Vad som utgör svenska värderingar är oklart och exemplifieringen ger stort utrymme för godtycklighet. Åtgärden strider potentiellt mot grundläggande människorättsnormer såsom rätten till privatliv och rätten till yttrandefrihet och går inte i linje med principen om allas lika värde.

...

Översyn av incitamentsstrukturer för frivillig återvandring (s. 41): Bland annat genom regleringsbrev till Migrationsverket som åläggs att sprida information, stärka kunskap om återvandring och stödmöjligheter samt att tillsätta en utredning för att förstå incitament bakom återvandring och ta fram förslag som ökar återvandring.

Vår kommentar: Utgör en felprioritering utifrån de begränsade resurser som Migrationsverket har. Resurser som finns borde läggas på att skapa trygga, säkra och effektiva handläggningsprocesser för asylsökande och andra grupper som söker tillstånd att bosätta sig i Sverige. Långa handläggningstider leder idag till rättssäkerhetsbrister, inte minst i asylärenden – eftersom det blir svårare för en asylsökande att bevisa skyddsbehov i takt med att tiden går efter att hen har flytt. I kombination med andra planerade åtgärder riktade mot asylsökande och personer med uppehållstillstånd i Sverige, bland annat åtgärder om kvalificering till välfärden, skärpning av möjligheterna att erhålla permanenta uppehållstillstånd och medborgarskap riskerar det i slutänden att inte vara fråga om ett frivilligt utan en mer eller mindre påtvingad återvandring.

...

Åtgärder för minskade tilldragningsfaktorer genom begränsade förmåner för icke-medborgare (s. 42): Siktar in sig på icke-medborgare för att minska viljan att bosätta sig i Sverige. Inbegriper tillgång till föräldrapenning och sjukpenning, för personer med uppehållstillstånd i Sverige. Vill utreda och föreslå åtgärder som innebär att enskilda ska

kvalificera till välfärden genom arbete och "egen ansträngning", men också att det ska utredas i vilken mån EU-rätten tillåter att medborgarskap ska utgöra den kvalificerande faktorn för tillgång till välfärdssystemet.

Vår kommentar: I sammanhanget bör det framhållas att avtalet även innebär förslag på skärpningar av möjligheten att erhålla medborgarskap. Lästa tillsammans innebär förslagen att vi riskerar att se en framtid där majoriteten av individer som vistas i Sverige är utestängda från viktiga delar av välfärdssystemet för att möjligheten att erhålla medborgarskap är så kraftigt begränsad. Det innebär att klyftan mellan medborgare och icke-medborgare blir djupare än den någonsin har varit och där icke-medborgare lever i en påtvingad utsatt situation i Sverige. Regeringen söker sig alltså mot ett samhälle som, i stället för att inkludera personer som tillhör etniska minoriteter, försöker utestänga dessa från samhället. I den mån förslaget innebär en utestängning av flyktingar från välfärdssystemet, är förslaget även i strid med flyktingkonventionen som uttryckligen stadgar en likabehandling av flyktingar. Åtgärderna skulle även kunna utgöra diskriminering.

...

Fler utvisningar på grund av brott (s. 43): En utredning ska tillsättas med uppdrag att ytterligare skärpa regelverket kring utvisning på grund av brott. Utredningens uppdrag ska vara att föreslå författningsändringar som bland annat innebär att utvisningsfrågan alltid ska prövas när utlänningar är åtalade för brott, inte ta hänsyn till en individs anknytning till Sverige och att den som återfaller i brott ska kunna utvisas även om straffvärdet ensamt inte talar för utvisning.

Vår kommentar: Utvisning av den enskilda är en väldigt långtgående sanktion och kan medföra en inskränkning av individens fri- och rättigheter. Att göra uppehållstillstånd till en obligatorisk och tungt vägande bedömningsfaktor vid straffmätning innebär en risk för att samma brott kan leda till väldigt olika typer av straff, vilket kan strida mot straffrättens grundläggande princip om likabehandling.

...

ÖVERGRIPANDE KOMMENTAR OM DIREKTIVET MIGRATION OCH INTEGRATION

Regeringens och Sverigedemokraternas migrationspolitik har som uttalat mål att så mycket som möjligt minska invandring (i samband med asyl, arbete, familjeåterförening med mera), öka återvändandet och under tiden i Sverige skära ner på så många rättigheter som möjligt innan någon blir medborgare. Detta innebär bland annat en minimering av rättigheter för asylsökande under asyprocessen och en minimering av ekonomiska och sociala rättigheter genom förslag om bland annat kvalificering till välfärden och indragen offentlig finansiering för tolk. I första hand tänker sig regeringen och Sverigedemokraterna att tillgång till välfärdssamhället, inklusive ekonomiskt stöd, sker genom medborgarskapet, i andra hand genom permanent uppehållstillstånd eller arbete. Samtidigt vill de försvåra möjligheten att bli svensk medborgare genom olika krav som kan liknas vid assimilering. Det är viktigt att ha med sig att i princip samtliga förslag på migrationsområdet riskerar att försvåra för människor att bli en del av samhället.

Pågående lagstiftningsarbete i EU eller andra internationella aktiviteter rörande migration eller migranternas rättigheter nämns inte. Inte heller människorättskränkningar som EU gemensamt

ansvarar för, såsom vid dess externa gränser. Det ger signaler om att regeringen och Sverigedemokraterna har litet intresse av att arbeta för internationella lösningar i frågor om migration och rättigheter för människor på flykt.

Vissa av förslagen kommer inte vara möjliga att genomföra på grund av rättighetskyddet enligt internationella eller regionala åtaganden eller svensk grundlag, såsom rätten till privat- eller familjeliv, samt principen om non-refoulement. Även praktiska hinder kan föreligga för att genomföra vissa förslag.

DIREKTIV KRIMINALITET

Förslag som riktar in sig på gängkriminalitet, bland annat:

- Utökade möjligheter till preventiva hemliga tvångsmedel (dvs utan att brottsmisstanke finns) (s. 19)
- Utvisning av gängkriminella genom att undersöka en utökning av LSU (lag om kontroll av vissa utlänningar) som i dagsläget är en säkerhetslagstiftning som möjliggör utvisning av vissa utlänningar för systemhotande brottslighet (s. 19)
- Dubbla straff för gängkriminella i likhet med Danmarks modell (s. 20)
- Visitationszoner (s. 20)
- Anonyma vittnen (s. 20)
- Kriminalisering av deltagande i kriminella gäng (s. 20)
- Vistelseförbud (s. 20)
- Luckra upp sekretesslagstiftningen genom att göra en ny huvudregel där all relevant information ska delas med brottsbekämpande myndigheter för att bekämpa brott (s. 20)
- Sänka gränsen för obligatorisk häktning till 1 års fängelse (istället för 2 år som det är nu) (s. 21)
- Införa nya förverkandeformer (s. 21)

Vår kommentar:

Definitionen av "*gängrelaterad kriminalitet*" är oklar. Detta medför stor risk för godtycklighet i både utformning av lagstiftning, tolkning av myndigheter och praxisbildning i domstol.

Utökade befogenheter ska kunna användas gentemot den som inte är misstänkt för brott, jfr användning av preventiva hemliga tvångsmedel samt visitationszoner. Detta är en långtgående inskränkning av individens fri- och rättigheter, till exempel vad gäller oskuldspresumtionen och rätten till privatliv. Det aktualiserar även stor risk för diskriminering, så som etnisk- och rasprofilering.

Skärpta straff i enlighet med bland annat den danska modellen, där gängkriminalitet ska leda till dubbla straff. Ur ett rättighetsperspektiv kan detta inte anses vara proportionerligt och utgör en kontrast mot den grund som det nuvarande svenska straffsystemet är byggd på. Bland annat ska frihetsberövande i form av fängelsestraff egentligen bara användas som en sista utväg. Långa fängelsestraff kan dessutom öka risken för återfall i kriminalitet och leder inte nödvändigtvis till mindre brottslighet.

Vad gäller en utökad användning av häktning har Sverige återkommande fått internationell kritik för vår användning av häktning, till exempel av FN:s kommitté mot tortyr. En del av

kritiken handlar om att Sverige inte har en borte gräns för hur länge häktning kan ske. Det här förslaget ignorerar den internationella kritiken och rör sig i stället i motsatt riktning.

Utvisning utan att ha blivit dömd för brott följer en logik som strider allvarligt mot rättsstatens grundprinciper om oskuldspresumtion och kan inte anses vara proportionerlig, med tanke på vilken långtgående maktutövning en utvisning utgör.

Visitationszoner innebär att polis ska kunna kontrollera individer utan konkret brottsmisstanke. Detta strider mot grundläggande rättsstatliga principer och leder till att enskilda inte längre är skyddade från omotiverade tvångsåtgärder från det allmännas sida. Visitationszoner innebär en stor risk för etnisk- och rasprofilering, som kommer att vara särskilt allvarlig eftersom sådana zoner sannolikt upprättas i så kallade socialt utsatta områden, där boenden till stor del tillhör etniska och/eller religiösa minoriteter. Erfarenheter av att vara utsatt för myndigheters misstankar och kontroll i stället för att få samhällets stöd är redan stark i dessa områden. Visitationszoner skulle ytterligare förstärka detta utanförskap och leda till än större misstroende mot myndigheter, inte minst mot polisen.

...

Förslag som riktar in sig på ungdomsbrottslighet, bland annat:

- Inrätta särskilda ungdomsfängelser och förlänga maximal tid för slutna ungdomsvård (s. 21)
- Ta bort straffreduktion för de som är över 18 år, samt se över straffrabatt för de under 18 år samt överväga en sänkning av straffmyndighetsåldern (s. 22)
- Införa en ny påföljd för unga lagöverträdare i form av utvidgad ungdomsövervakning (som innebär utvidgade befogenheter för polisen att kroppsvisitera den unga, husrannsakan samt erhålla domstols tillstånd för användning av hemliga tvångsmedel) (s. 22)
- LVU ska användas oftare, och utredning ska även ske av utökade möjligheter att använda omedelbar omhändertagande av barn (s. 22)
- LUL (lagen om unga lagöverträdare) ska ändras för att införa en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år (s. 22)
- Se över föräldraansvaret genom att bland annat ge socialtjänsten utökade befogenheter till mellantvång och se över möjligheter att på andra sätt påverka föräldrar genom sociala och ekonomiska konsekvenser (s. 22)

Vår kommentar:

Avsaknad av barnrättsperspektiv är genomgående för denna del. Det märks särskilt tydligt när det handlar om att ta bort straffreduktionen för de som är över 18 år, att man överväger en sänkning av straffmyndighetsåldern, att man vill förlänga den maximala tiden för slutna ungdomsvård och att man vill tvångsomhänderta barn enligt LVU i större utsträckning.

Att barn och unga särbehandlas inuti straffsystemet är i enlighet med både forskning (bland annat inom barnpsykologi och kriminologi) och människorättsnormer, eftersom de bland annat anses utgöra en särskilt sårbar grupp. Att straffa barn hårdare och från en tidigare ålder, riskerar att ha långtgående konsekvenser för barnet i fråga, till exempel stigmatisering och psykisk ohälsa - utöver de föreliggande rättighetsinskränkningar som ett straff kan innebära. Detta ökar risken för återfall i kriminalitet, och många gånger i grövre kriminalitet.

Användning av hemliga tvångsmedel är en allvarlig inskränkning av individens integritet, och kan bara användas om det rättfärdigas med hänsyn till legitima ändamål. Barnets särskilda sårbarhet borde väga tyngre.

Generellt innebär åtgärderna att kriminalpolitiken i det här avseendet återgår till en syn på barn/ungdomar som lika kapabla som vuxna att planera och genomföra brott, och att de därmed ska straffas som vuxna. Detta överensstämmer inte med forskning eller barnrätten.

...

Förslag om att en fullständig och genomgripande översyn av strafflagstiftningen ska göras, bland annat:

- Skärpa straff för en stor mängd brott, däribland vålds- och sexualbrott, gängrelaterad brottslighet, våld och hot mot tjänsteman, blåjussabotage (s. 23)
- Avskaffa fängelsepresumtionen (s. 23)
- Skärpa straffet för återfall i brott (s. 24)
- Avskaffa dagens form av mängdrabatt (s. 24)
- Införa nya brott, bland annat missfirmelse (förolämpning) mot tjänsteman och ny påföljd i form av förvaringsdom (s. 23; s. 24)
- Villkorlig frigivning ska som huvudregel inte längre beviljas (s. 24)
- Revidera preskriptionsbestämmelserna för påföljdspreskription (s. 24)

Vår kommentar:

Höjda straff leder inte nödvändigtvis till mindre brottslighet utan kan tvärtom vara kontraproduktivt och leda till en ökad risk för återfall i brott, även i grövre kriminalitet. Frihetsberövande bör i vart fall vara kombinerad med en rehabilitering av individen och möjliggöra för att denna ska kunna återintegreras in i samhället när den har avtjänat sitt straff. Förslagen verkar inte innehålla några delar om rehabilitering eller återintegrering.

Att avskaffa fängelsepresumtionen (= att fängelse ska användas som en sista utväg) går emot vad människorättsnormer och organ (exempelvis FN:s organ mot brott och narkotika, UNODC) rekommenderar. Fängelsepresumtionen speglar förståelsen av att frihetsberövande enbart får användas undantagsvis eftersom rätten till frihet är en grundläggande mänsklig rättighet.

Mängdrabatt innebär att om man begår flera brott och döms för dessa samtidigt så får man ett enda gemensamt straff, i stället för att straffen "adderas på varandra". Detta är ett sätt att stävja risken för drakoniskt långa fängelsestraff, som man exempelvis kan ha i USA. Mängdrabattens logik följer också den logik som människorättsnormer uppmanar till, dvs. avhållsamhet när det gäller användning av fängelse som straff och att straff måste vara proportionerliga.

Att minska möjligheten till villkorlig frigivning kommer att försvåra återintegreringen för den frihetsberövade, eftersom det kan leda till att denna i ännu större utsträckning isoleras från samhället och närstående.

Förvaringsdom är en ny påföljd som inte är livstidsstraff. I valmanifesten har denna typ av påföljd beskrivits som något ej tidsbestämt, och som kan pågå så länge individen anses fortsätta utgöra en samhällsfara. Tidsobestämda straff strider mot rättsstatens grundprinciper och kan inte anses vara proportionerligt med hänsyn till den extrema inskränkning det innebär av individens rätt till frihet.

...

Förslag som finns listade under underrubriken ”övriga reformer”, urval:

- Översyn av kamerabevakningen för att möjliggöra kamerabevakning oftare och på fler platser, för både kommun och Polismyndigheten (s. 25)
- Kriminalisering av rymning, inskränka rätten till permission och utreda möjligheten att hyra anstaltsplatser utomlands (s. 25)
- Lag om särskilt utlänningskontroll (LSU) – ytterligare restriktioner ska utredas, förvarstider för säkerhetsärenden ska utvidgas (s. 26)
- Utreda ett nationellt tiggeriförbud (s. 27)

Vår kommentar:

Vad gäller tiggeriförbud så meddelades 2021 Lacatus-domen av Europadomstolen, vilken rörde just tiggeriförbud i Schweiz. Europadomstolen understryker bland annat att ett *allmänt förbud mot ett visst beteende* (som ett nationellt tiggeriförbud anses vara) är en radikal åtgärd som måste kunna rättfärdigas genom att väga relevanta intressen mot varandra. Vidare säger Europadomstolen att personer som drabbas av tiggeriförbud befinner sig till största del i väldigt sårbara situationer. Domstolen slår fast att rätten att uttrycka sin nöd och försöka tillgodose sina behov genom att tigga måste anses vara en rätt som är inbyggd i människans värdighet, och hänvisar även till artikel 8 EKMR (Europakonventionen). Det finns också domar från domstolar i andra länder som slår fast att ett förbud mot tiggeri strider mot yttrandefriheten.

Utökad användning av kamerabevakning, både i kommuners och Polismyndighetens regi, är en inskränkning av individens integritet och måste därför vara proportionerlig, ändamålsenlig och kunna rättfärdigas.

Tillämpningen av LSU innebär redan idag allvarliga rättssäkerhetsbrister, vilka kommer att öka ytterligare genom förslaget. Om LSU utökas till att även omfatta gängkriminalitet så sker också en problematisk sammanblandning mellan en säkerhetslagstiftning och en straffrättslig lagstiftning. Insynen i LSU-mål är väldigt begränsad och de bygger ofta på underrättelser från Säpo, vilket urholkar individens rätt till en rättvis rättegång och möjligheterna till upprättelse vid eventuella felaktigheter.

Att hyra anstaltsplatser utomlands ligger inte i linje med vad människorättsnormer och organ rekommenderar. FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC) uppmanar staterna att i stället använda sig av åtgärder som är mindre ingripande än fängelsestraff, och som oftast är både mer effektiva som mindre kostsamma. Frihetsberövade har fortfarande rätt till grundläggande mänskliga rättigheter. Detta innebär bland annat att ingen frihetsberövad får utsättas för omänsklig behandling utan ska i stället behandlas human och värdigt. Att placera en frihetsberövad person utanför Sverige innebär att personen isoleras än mer från sitt sammanhang och det försvårar möjligheterna till exempelvis besök från närstående.

...

ÖVERGRIPANDE KOMMENTAR OM DIREKTIVET KRIMINALITET

Avtalet sammankopplar migration med kriminalitet, bland annat genom att under migrationsdelen lista skärpta straff för vissa brott såsom barnäktenskap, tvångsgifte och månggifte. Detta skickar signaler om att det enbart är migranter som utför dessa brott. Detta

är en del av en pågående utveckling i världen där kriminal- och migrationspolitik möts och påverkar varandra, och resulterar i migranter pekade ut som ansvariga för samhällsproblem.

Tidöavtalets kriminalpolitik har som mål att förebygga och bekämpa brott samt öka tryggheten. Trots detta saknar avtalet i princip helt förebyggande samt rehabiliterande åtgärder, utan fokuserar enbart på skärpta straff samt utökade befogenheter till brottsbekämpande myndigheter – på bekostnad av individens fri- och rättigheter. Många av förslagen riskerar därutöver att oproportionerligt särskilt drabba exempelvis personer som rasifieras, vilket i sig kommer att leda till en minskning av trygghet.

Det finns ökad risk för diskriminering när brottsbekämpande myndigheter ges utökade befogenheter. Se exempelvis Brå:s rapport *Diskriminering i rättsprocessen* som slår fast att diskriminering förekommer i alla delar av rättsprocessen.

ÖVRIGA KOMMENTARER

Sverigedemokraternas roll och ansvarsutkrävande

Enligt Tidöavtalet har samarbetspartierna fullt och lika inflytande över frågor som projekten omfattar och beslut fattas kollektivt efter samordning. Sverigedemokraterna har därmed samma roll, insyn och påverkan i beredningen som regeringspartierna. Partiet ges tillgång till ett samordningskansli på Statsrådsberedningen som utgör plattform för förhandling och beredning med regeringspartierna, i syfte att kunna förhandla politiska frågor med fullt och lika inflytande som regeringspartierna.

Sverigedemokraterna medverkar på så sätt fullt ut i beredningsprocesser avseende exempelvis utredningsdirektiv, propositioner till riksdagen, förordningsändringar som följer av ny lagstiftning, EU-ärenden som påverkar de frågor som Tidöavtalet omfattar, samt i förekommande fall också gällande tillsättning av uppdrag, utredare och regleringsbrev till myndigheter.

Genom Tidöavtalet förbinder sig också regeringspartierna att under mandatperioden pröva företrädare eller motsvarande från samarbetspartierna, vilket inkluderar Sverigedemokraterna, med exakt samma krav utifrån meriter som alla andra sökande till poster under regeringens utnämningssmakt.

Enligt vår mening har Sverigedemokraterna genom Tidöavtalet och dess skrivningar om att partiet ges fullt och lika inflytande över frågor som omfattas av projektet blivit en del av regeringsmakten i alla avseenden förutom att rent formellt ingå i regeringen. Det är anmärkningsvärt att partiet ges den här sortens inflytande, eftersom partiet, i egenskap av att inte de facto ingå i regeringen, inte heller kan hållas ansvarigt (genom till exempel konstitutionsutskottet) för den genomförda politiken eller för tillkortakommanden i att genomföra politiken. Vid slutet av den här mandatperioden, och inför nästa val, kan Sverigedemokraterna alltså fortsatt hävda att det är den sittande regeringen som har ansvar för problem och brister i samhället utan att själv behöva ta på sig något ansvar.

Det är oroväckande att ett parti som gång på gång visat att de ser positivt på utvecklingen i Ungern, ett land där mänskliga rättigheter och rättsstatens principer urholkats under lång tid och som inte längre kan definieras som en demokrati (enligt bland annat ett nyligen fattat

beslut i EU-parlamentet med stöd från representanter från samtliga svenska partier förutom Sverigedemokraterna), ges direkt inflytande utan att möjligheten att formellt utkräva ansvar av dem finns.

Ett avtal som splittrar, inte samlar

Många av avtalets åtgärder riskerar inte bara att särskilt drabba svaga grupper i samhället och etniska och religiösa minoriteter, men verkar även motiveras utifrån rasistiska stereotyper om de som antas delta i en viss typ av brottslighet (= invandrare). Vidare visar avtalet en önskan om att skapa skillnader mellan olika grupper längs etniska och religiösa skiljelinjer. Vi ser detta särskilt tydligt i förslagen om integration, som mest ger uttryck för en önskan om assimilation. Målet för regeringens och Sverigedemokraternas integrationspolitik tycks vara att samla nyanlända svenskar kring en, ej definierad, idébild av svenskhet för att fullt ut kunna bli en del av samhället. Som sista steg i medborgarskapsprocessen föreslås att införa en lojalitetsförklaring eller dylikt krav för medborgarskap (s. 38). Integrationspolitiken för tankarna till ideologi om ett folk och en nation.

Åtgärderna i Tidöavtalet är också kontraproduktiva om målet är integration, vilket det finns forskningsstöd för. Bland annat finns det påvisade samband mellan upplevelsen av att tillhöra en grupp som systematiskt motarbetas i samhället och rekrytering till radikala aktörer. Det finns också stöd för att integration gynnas av upplevelse av ett jämnare maktförhållande mellan den som integrerar och den som ska integreras, samt möjligheterna för en bibehållen kulturell, nationell, etnisk och religiös identitet hos sistnämnda. Sett ur dessa perspektiv riskerar åtgärderna i avtalet att skapa mer splittring i samhället och inte mindre.

OM TIDÖGRANSKNINGEN

Civil Rights Defenders har tagit del av och granskat det samarbetsavtal, "Tidöavtalet", som presenterades av Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna under en pressträff fredagen den 14 oktober 2022.

Granskningen utgår från ett rättighetsbaserat perspektiv och lyfter delar av avtalet som enligt vår bedömning inte ligger i linje med ett starkt skydd för fri- och rättigheter i Sverige.

De områden som primärt berörs är kriminalpolitik, migrationspolitik samt rättssäkerhet. Även andra relevanta områden berörs.