

ETT ÅR MED TIDÖAVTALET

DET ÄR HELHETEN SOM OROAR

2023-12-12



EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING av förslag och utspel som lagts fram det senaste året och där merparten finns med i Tidöavtalet. Utgångspunkt är de fri- och rättigheter som Sverige har förbundit sig att följa. Rättsstatens principer liksom rättssäkerhet är viktiga perspektiv i granskningen. De områden som primärt berörs är kriminalpolitik och migrationspolitik. Rapporten innehåller även övergripande analyser av potentiella konsekvenser för Sveriges demokrati.

CIVIL RIGHTS DEFENDERS är en politiskt och religiöst obunden människorättsorganisation. Vi försvarar människors medborgerliga och politiska rättigheter samt stöder och samarbetar med människorättsförsvarare globalt och i Sverige.

Vi granskar staten och andra makthavare samt utkräver ansvar när lagstiftningen eller dess tillämpning står i strid med de medborgerliga och politiska rättigheterna. Vi granskar lagar, lagförslag och myndighetsutövning samt driver rättsprocesser mot stater och andra makthavare som kränker människors rättigheter.

+46 (0)8 545 277 30

info@crd.org

www.crd.org



INNEHÅLL

4	1. INLEDNING	27	I väntan på beslut om uppehållstillstånd
4	Ett år med Tidöavtalet	28	Efter uppehållstillstånd: integration, permanent uppehållstillstånd och medborgarskap
5	Det är helheten som oroar	30	Efter avslag
6	Demokrati och mänskliga rättigheter är viktigt – men många oroas	32	Hur myndigheter och samhället ska implementera Tidöavtalets migrationspolitik
7	2. SAMMANFATTNING	34	4. ÖVERGRIPANDE ANALYSER OCH KOMMENTARER
9	3. EN RÄTTIGHETSBASERAD ANALYS AV TIDÖAVTALET	34	Hög lagstiftningstakt = bristande rättssäkerhet
10	Ordförklaringar	35	Parlamentarisk avsaknad av opposition inom migrations- och kriminalpolitik
11	3.1 ANALYS AV ENSKILDA FÖRSLAG	35	Från trygghetsdebatt till säkerhetspolitik
11	KRIMINALPOLITIK	36	Angrepp mot och begränsningar av civilsamhället
11	Generell kommentar på området	37	Steg som var för sig inte är allvarliga demokratihot – men sammantaget blir det oroande
13	Utökade befogenheter utan brottsmisstanke eller utan fällande dom	39	5. SÅ, VAD GÖR VI NU?
16	Ungdomskriminalitet	40	Som privatperson kan du:
19	Åtgärder mot gängkriminalitet	40	Som organisation kan ni:
21	Strukturella förändringar av straffrättssystemet	40	Som företag kan ni:
24	MIGRATIONSPOLITIK	41	Som makthavare kan du:
24	Generell kommentar på området		
25	Höjda krav för att få stanna i Sverige		

1 INLEDNING

ETT ÅR MED TIDÖAVTALET

De senaste decennierna har en trend av demokratisk nedmontering svept över världen¹. Sveriges demokrati har varit särskilt motståndskraftig, men det är viktigt att vi frågar oss om vi nu kan se tecken på den här trenden även i Sverige. De senaste åren har vi börjat se ett skifte i Sverige som oroar oss ur ett demokrati- och rättighetsperspektiv. Den svenska demokratin² står än så länge stark, inte minst i jämförelse med andra länder världen över. Men vi får aldrig ta den för given. Demokratien är bara så stark som de som väljer att stå upp för den.

Vi ser även hur grupper i samhället allt oftare pekas ut som hot som måste bekämpas.

Som människorättsorganisation med fokus på försvaret av medborgerliga och politiska rättigheter har vi de senaste åren med oro sett hur lagstiftningsåtgärder och beslut som fattats eller föreslagits inskränker eller strider mot grundläggande fri- och rättigheter. Vi ser även hur grupper i samhället allt oftare pekas ut som hot som måste bekämpas.

Inför riksdagsvalet 2022 [granskade vi samtliga partiers valmanifest](#) utifrån ett rättighetsperspektiv. Efter att Tidöavtalet presenterades i oktober 2022 av den då nytillträdde regeringen med stöd av Sverigedemokraterna publicerade vi en [rättighetsbaserad granskning](#) av avtalet. Vi skrev: ”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”. Ett år senare är det dags att pröva det påståendet.

Vi har med utgångspunkt i de fri- och rättigheter som Sverige har förbundit sig att följa³ granskat ett urval av de förslag och utspel som lagts fram det senaste året och som finns med i Tidöavtalet. Flera liknande förslag har lagts fram av tidigare regeringar, men fokus och avgränsning i denna rapport är dock främst på året efter publicering av Tidöavtalet.

Kris och oro har präglat Sverige och vår omvärld. Vi står inför stora och svåra utmaningar som kan kräva extraordinära åtgärder och betydande resurser över lång tid där fri- och rättigheter behöver vägas mot varandra. Staten kan inskränka fri- och rättigheter inom vissa begränsningar i tider av kris, men det är av största vikt att samtidigt värna demokratiska rättigheter och principer^{4,5} – inte stifta lagar som riskerar att underminera dem. Det finns också en risk att när grundläggande fri- och rättigheter inskränks så ökar acceptansen för att så ska ske igen – tröskeln för vad som legitimerar inskränkningar sänks successivt.

¹ https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

² Vår definition av demokrati ligger i linje med det statsvetenskapliga begreppet liberal demokrati. Det innebär att huruvida ett land är demokratiskt eller inte avgörs av mer än att bara alla får rösta. Utöver att kraven för fria och rättvisa val, med lika rösträtt, ska vara uppfyllda ska det finnas rättsliga och lagstiftande begränsningar för den verkställande makten, skydd för grundläggande fri- och rättigheter och likhet inför lagen. Kortfattat är det ett samhälle där rättsstaten och mänskliga rättigheter respekteras. Det innebär alltså att det inte bara är den styrande majoriteten som åtnjuter rättigheter, utan det gör även minoriteten. Läs gärna mer i denna [artikel](#) från Forum för Levande Historia.

³ Exempel på dessa är FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europakonventionen, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt svenska grundlagar.

⁴ <https://www.liberties.eu/en/stories/principles-of-democracy/44151>

⁵ <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/demokrati/varderingar-och-rattigheter/>

Det kan urholka inte bara rättigheter utan även rättsstaten och demokratin. Risken finns också att det nu stiftas lagar som är alltför vaga och generella som i framtiden skulle kunna användas på ett sätt som inte var tänkt och som innebär ytterligare inskränkningar.

Samtidigt skall merparten av förslagen “snabbtredas”. Det äventyrar rättssäkerheten då möjligheten till ett ordentligt remissförfarande och konsekvensanalys minskar. De åtgärder som blir verklighet måste vara förutsägbara, proportionerliga och icke-diskriminerande. Lagstiftning som inskränker grundläggande fri- och rättigheter bör också tidsbegränsas, för att inskränkningarna inte ska bli permanenta och för att möjliggöra ordentlig utvärdering. När rättigheter som tidigare generationer kämpat för fräntas oss är de svåra att få tillbaka.

De åtgärder som blir verklighet måste vara förutsägbara, proportionerliga och icke-diskriminerande.

DET ÄR HELHETEN SOM OROAR

Under Tidöavtalets första år har det presenterats ett stort antal förslag, inte minst inom kriminal- och migrationspolitiken, som står i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter, vilka granskas i denna rapport.⁶ Det har även lagts fram ett flertal förslag och beslut som var och en för sig inte nödvändigtvis hotar demokratin men som sammantaget och på sikt riskerar att försvaga demokratin.⁷ Till exempel ökad politisk styrning av myndigheter, begränsningar av föreningsfriheten och det fria ordet. Samtidigt har vi hört en politisk retorik som ger oroväckande signaler, där kritiska röster i civilsamhället politiseras och hotas⁸, samtidigt som utsatta grupper pekats ut som syndabockar av politiska ledare.

Detta är en utveckling som riskerar att försvaga Sveriges demokrati och som kan vara första stegen i den process som kallas autokratisering⁹, vilket är motsatsen till demokratisering. Etablerade demokratier är inte immuna mot autokratisering och ett flertal länder i Europa såsom Ungern, Polen och Grekland har under senaste åren visat allvarliga tecken på autokratisering¹⁰ där demokratin stegvis har börjat monteras ner. Det är denna helhet som oroar.

Autokratisering följer ett mönster där demokratin urholkas inom ramen för demokratiska processer¹¹. Det börjar ofta med att en redan utsatt grupp pekats ut av politiska ledare som syndabockar för samhällets alla problem och därmed ett hot som samhället måste skyddas ifrån. I nästa steg ökar trycket på de som vågar ifrågasätta utpekandet – såsom civilsamhällesorganisationer, journalister, opinionsbildare och opposition.

⁶ Se “Analys av enskilda förslag”.

⁷ Se “Övergripande analyser och kommentarer” där vi utvecklar några exempel på detta, varav flera återkommer mer utförligt i rapportens olika analyser.

⁸ Kort efter att vi publicerat vår granskning av Tidöavtalet 2022 ifrågasatte sverigedemokratiska riksdagsledamöter Civil Rights Defenders finansiering i en skriftlig fråga till utrikesministern. Kritiken fokuserade inte på innehållet i granskningen utan på att vi överhuvudtaget gjorde den samt att vi kritiserade regeringen. Läs mer under “Övergripande analyser och kommentarer”.

⁹ <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>

¹⁰ https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

¹¹ <https://www.wzb.eu/en/article/autocratization-and-its-consequences/>

Ofta sker det ett litet steg i taget, vilket gör mönstret svårt att upptäcka för de som inte är särskilt uppmärksamma.

Syftet är att genom hot, hat och på olika sätt tysta kritiker och avskräcka andra. I slutändan bäddar det för ett samhälle där maktavare har möjlighet att genom nya lagar och beslut stegvis stärka sitt grepp om makten och montera ner demokratin. Ofta sker det ett litet steg i taget, vilket gör mönstret svårt att upptäcka för de som inte är särskilt uppmärksamma.

Vi arbetar för att fler ska förstå och kunna identifiera riskerna för autokratisering. Dels för att öka förståelse för att även om vår demokrati står stadigt idag så är den sårbar och ska ej tas för given. Men också för att fler ska förstå vad konsekvenserna blir på sikt när samhället börjar kompromissa med grundläggande fri- och rättigheter och när demokratiska grundprinciper inte längre respekteras.

DEMOKRATI OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER ÄR VIKTIGT – MEN MÅNGA OROAS

Den 13 oktober presenterade vi en ny och uppföljande undersökning genomförd av Novus om svenskars syn på Sveriges demokrati. Resultatet visar att demokrati är viktigt för i princip alla människor (96 %) samt att våra politiker förväntas värna och stå upp för mänskliga rättigheter (92 %). Men undersökningen visar också att allt fler är oroliga för att vi rör oss i en odemokratisk riktning (59 % jämfört med 44 % 2022) och upplever att våra demokratiska grundprinciper hotats under de senaste 12 månaderna (65 % jämfört med 40 % 2022).¹²

En nyligen presenterad rapport från Institutet för mänskliga rättigheter visar på samma tendens: där uppgav 47 % av de tillfrågade att de upplever att det finns mänskliga rättigheter som är hotade i Sverige idag och 43 % som upplever att det finns särskilda grupper av människor vars rättigheter är hotade i Sverige idag – där människor med migrationsbakgrund nämns särskilt.¹³

Sveriges demokrati står än så länge stark. Att en majoritet tycker att det är viktigt att leva i ett demokratiskt land ser vi som något hoppfullt, då det är en förutsättning för att den ska kunna förbli stark.

¹² <https://crd.org/sv/2023/10/13/kraftigt-okad-oro-for-demokratien-ett-ar-efter-tidoavtalet-visar-ny-undersokning/>

¹³ <https://mrinstitutet.se/nyheter/ny-rapport-manga-i-institutets-undersokning-upplever-att-det-finns-manskliga-rattigheter-som-ar-hotade-i-sverige-idag/>

Datan som siffrorna hänvisar till samlades in mellan 24 oktober och 6 november 2022.

2 SAMMANFATTNING

FORTSATT FOKUS PÅ REPRESSION INOM KRIMINALPOLITIK

Civil Rights Defenders delar den oro som det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige skapar, inte minst för boende i utsatta områden, de som drabbas och deras närstående. Att kunna leva i trygghet är en rättighetsfråga där stat och regering har ett ansvar. Ansatsen att vilja minska våldet är något som vi ställer oss bakom. Sveriges kriminalpolitik har dock under flera år gått i en alltmer repressiv riktning, med skärpta straff och utökade befogenheter för brottsbekämpande myndigheter. Vi ser med oro på att Tidöpartierna ökar fokus på kortsiktiga och repressiva lösningar som innebär rättighetsinskränkningar och på sikt en försvagad rättsstat.

Tidöavtalets kriminalpolitiska förslag innebär att gränsen mellan dömd och icke-dömd börjar suddas ut, exempelvis genom visitationszoner och preventiv avlyssning. Civil Rights Defenders menar att denna utveckling medför stora risker för en demokratisk rättsstat, om sådana inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter sker i alltför stor omfattning.

Flera av Tidöavtalets åtgärder siktar in sig på gängkriminalitet och ungdomskriminalitet men är otydligt formulerade och definierade. Detta ökar risken för bristande rättssäkerhet, som i förlängningen kan underminera allmänhetens förtroende till myndigheterna och rättsväsendet. Civil Rights Defenders ser också en fortsatt avsaknad av ett holistiskt och empiriskt förankrat brottsförebyggande arbete.

Konsekvensen av den alltmer repressiva riktningen blir en ökning av fängslade personer trots att Kriminalvården redan nu flaggar om en ohållbar situation på landets anstalter. Detta kommer att öka risken för att intagnas rättigheter inte respekteras, men också att rehabilitering samt återintegrering in i samhället efter avtjänat straff försvåras. Vi ser därför att Tidöavtalets reformförslag riskerar att bli kontraproduktiva sett till målet om att minska brottsligheten i samhället.

MIGRATIONSPOLITIK SOM FÖRDJUPAR KLYFTORNA

Tidöavtalets fokus inom migrationspolitik försvårar situationen för personer som av olika anledningar vill försöka bygga ett liv i Sverige. Framför allt sker det i form av förslag som handlar om att asylsökande ska betala för sitt eget mottagande, att generellt höja kraven för att få uppehållstillstånd samt att minska den socio-ekonomiska stöd som migranter har. Det finns en stor risk att den sammantagna effekten inte blir den integration som Tidöavtalet syftar till, utan snarare att människor stängs ute från att bli en del av samhället. Detta kombineras med en retorik som skuldbelägger asylsökande och andra migranter.

Det finns idag få lagliga och trygga vägar till Europa samt Sverige – en konsekvens av nationell samt EU:s gränspolitik. Tidöavtalets reformförslag stramar åt dessa möjligheter ännu mer. Människor kommer trots detta behöva fly på grund av konflikter, klimatförändringar och fattigdom. Konsekvensen blir att en större andel människor kommer att behöva riskera sina liv och potentiellt förlora dem längs otrygga flyktvägar över Medelhavet.

Tidöavtalets migrationspolitik rör sig emot en ökad användning av tvång och sanktioner. Det är viktigt att komma ihåg att det inte är olagligt att söka uppehållstillstånd i Sverige,

och att människor som gör det därför inte bör behandlas om kriminella. Exempel på detta är bland annat förslaget som innebär att personer kan tvingas på bo på asylboenden, som kombineras med möjligheten att införa sanktioner mot "misskötsamhet".

Tidöavtalet vill också involvera större delar av samhället i att tillämpa dess migrationspolitik, bland annat genom förslaget om informationsplikt/angiverilagstiftningen. Civil Rights Defenders menar att detta kommer att öka misstro samt klyftor i samhället, vilket kan få negativa konsekvenser för den demokratiska rättsstaten.

HÖG LAGSTIFTNINGSTAKT

Det gångna året har präglats av en hög lagstiftningstakt, särskilt inom kriminalpolitiken – trots att det rör sig om komplex lagstiftning som potentiellt kan strida mot Sveriges internationella åtaganden. Det är viktigt att sådan lagstiftning noga utreds och övervägs, vilket kräver tid och resurser. En hög lagstiftningstakt riskerar att försämra lagstiftningens kvalitet, vilket gör det svårt att skapa en överblick för såväl individer som för rättsväsendet.

AVSAKNAD AV PARLAMENTARISK OPPOSITION

Grunden för den nuvarande kriminal- och migrationspolitiken lades redan av tidigare regering, och har intensifierats av Tidöpartierna. I sammanhanget är det därför oroväckande att det finns en avsaknad av ett tydligt motnarrativ bland oppositionen, vilket innebär att alternativa åtgärder sällan lyfts i debatten. Konsekvensen blir att den nuvarande riktningen står oemotsagd.

ETT ÖKAT SÄKERHETSFOKUS

Tidöavtalets första år har i allt större utsträckning präglats av en diskussion som förskjutits från en trygghetsdebatt till att använda nationell säkerhet som inramning. Säkerhetsutmaningarna som Sverige står inför är allvarliga. Men när nationell säkerhet används för att legitimera införandet av åtgärder som är för långtgående och kraftigt begränsar grundläggande fri- och rättigheter kan åtgärderna själva utgöra hotet mot demokratin.

IFRÅGASÄTTANDE AV CIVILSAMHÄLLET

Under året som har varit har ifrågasättandet av aktörer i civilsamhället varit ett återkommande tema. Det sker i försök att flytta fokus från sakfrågor genom att anklaga kritiken för att komma från oppositionellt håll. Alltså behöver argumenten inte bemötas. Denna typ av ifrågasättandet av civilsamhällsorganisationer är nytt i svenskt sammanhang men har länge förekommit i andra kontexter där det i längden har resulterat i ett försvagat civilsamhälle och att demokratin och rättsstaten i samhället undermineras.

VARJE STEG I SIG ÄR INTE ALLVARLIGA DEMOKRATIHOT – MEN SAMMANTAGET BLIR DET OROANDE

Under året har vi sett förslag, beslut och retorik som var och för sig inte nödvändigtvis går att tolka som allvarliga demokratihot, men sammantaget är dessa oroande. För även om enskilda reformer eller utspel kan sakligt motiveras och vara väl underbyggda finns risk att de tillsammans begränsar individens frihet och de mänskliga rättigheter som är fundamentet i en liberal demokrati.

3 EN RÄTTIGHETSBASERAD ANALYS AV TIDÖAVTALET

Den här granskningen utgår från ett rättighetsbaserat perspektiv och lyfter utvalda reformförslag från Tidöavtalet där en utveckling har skett under det senaste året. Det rör sig om både faktiska lagförslag som har trätt i kraft såväl som tillsatta utredningar och tilläggsdirektiv, samt regleringsbrev till myndigheter. De delar av Tidöavtalet som vi inte går igenom i den här granskningen faller antingen utanför granskningens fokusområden (migrations- och kriminalpolitik) eller har inte rört på sig sedan Tidöavtalet presenterades. I denna granskning har vi valt att fokusera på det som oroar oss som kritiskt granskande människorättsorganisation. Under året har även en positiv utveckling skett, såsom att regeringen uttalat att de avser att ta vidare grundlagskommitténs förslag om att göra det svårare att ändra i grundlagen och att stärka domstolarnas oberoende.

De flesta förslagen som vi analyserar är fortfarande i utredningsstadiet och har ännu inte slutredovisats, och därför inte blivit konkret lagstiftning. Denna rapport omfattar primärt utvecklingen från det att Tidöavtalet presenterades i oktober 2022 fram till ett år senare. I takt med ytterligare utveckling kommer det framöver finnas uppdaterade analyser tillgängliga på vår hemsida. De politikområden som vi berör är främst kriminalpolitik och migrationspolitik. Analyserna har gjorts med utgångspunkt i de fri- och rättigheter som Sverige har förbundit sig att följa, både genom nationell lagstiftning som regionala och internationella åtaganden. Rättsstatens principer liksom rättssäkerhet är viktiga perspektiv i granskningen.



Tidögranskningen från Civil Rights Defenders 2022

ORDFÖRKLARINGAR

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Brå	Brottsförebyggande rådet
DO	Diskrimineringsombudsmannen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
EU-stadgan	EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ICESCR	FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
SiS	Statens institutionsstyrelse
UNODC	FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott

3.1 ANALYS AV ENSKILDA FÖRSLAG

KRIMINALPOLITIK

GENERELL KOMMENTAR PÅ OMRÅDET

Civil Rights Defenders delar den oro som grov kriminalitet i Sverige skapar, inte minst för boende i utsatta områden, de som drabbas och deras närstående. Att bekämpa brott och öka tryggheten i samhället är viktiga mål som Civil Rights Defenders stödjer; det är också en rättighetsfråga. Vi ser dock med oro på att Tidöpartierna framför allt fokuserar på kortsiktiga och repressiva lösningar som innebär rättighetsinskränkningar och en försvagad rättsstat. Respekten för grundläggande rättsstatsprinciper som proportionalitet, effektivitet och legalitet brister i lagstiftningsarbetet. Mot bakgrund av forskning och empiri, som beskrivs i mer detalj i kommentarerna nedan, ser vi att flertalet av åtgärderna i bästa fall kommer att vara verkningslösa, i värsta fall rent kontraproduktiva i förhållande till målet om att stävja det dödliga skjutvapenvåldet. Flertalet av förslagen riskerar dessutom att skapa större klyftor i samhället, vilket i sig är en etablerad riskfaktor för kriminalitet.

Respekten för grundläggande rättsstatsprinciper som proportionalitet, effektivitet och legalitet brister i lagstiftningsarbetet.

Tidöpartierna har varit tydliga med sin ambition om att göra en genomgripande förändring av hela det straffrättsliga systemet. Mot bakgrund av åtgärderna i Tidöavtalet rör det sig om en tydlig rörelse från det rehabiliterande och återintegrerande perspektivet till ett fokus på vedergällning och repression. Staten ska i allt större utsträckning fokusera på att utfärda fängelsepåföljd som straff medan brott främst ska bekämpas genom lagföring.

Enligt Tidöpartierna innebär förändringarna ett skifte i fokus, från gärningspersonen till den brottsutsatte. Det är en förståelse som framställer brottsutsatta som en homogen grupp vars behov tillgodoses av höjda straff. Civil Rights Defenders menar att den enda gemensamma nämnaren för alla brottsutsatta är att det bästa är om brott överhuvudtaget inte sker. Därför måste stort fokus vara på att förebygga brott. Civil Rights Defenders vill också påminna om de rättigheter som brottsutsatta har såsom rätt till information, rätt till stöd, rätt till skydd och att yrkesprofessioner som kommer i kontakt med brottsutsatta ska vara adekvat utbildade.

Flera av Tidöavtalets förslag suddar ut gränsen mellan dömd och icke-dömd. Brottsbekämpande myndigheter kan sedan oktober 2023 avlyssna personer även utan brottsmisstanke, visitationszoner ska införas där alla i ett bostadsområde kan utsättas för kroppsvisitation utan skäligen misstanke och vistelseförbud ska kunna utfärdas utan fällande dom. Med Tidöpartiernas kriminalpolitik riskerar flera grupper, framför allt rasifierade personer och som bor i socioekonomiskt eftersatta områden, att stigmatiseras och misstänkliggöras utan skäligen grund. Detta hör inte hemma i en demokratisk rättsstat.

Civil Rights Defenders noterar också med oro att ett flertal kriminalpolitiska lagstiftningsprocesser riktar in sig mot unga lagöverträdare, och att samma linje av repression återfinns även här. Det är sedan länge etablerat att unga lagöverträdare bör särbehandlas inom rättsväsendet med hänvisning till barnrättsperspektiv och barnpsykologiska aspekter. Att luckra upp detta är inte bara i strid med barns rättigheter, men också kontraproduktivt. Ökad lagföring och repression samt användning av tvångsmedel mot unga lagöverträdare har allvarliga konsekvenser, inte minst vad gäller stigmatisering, skapandet och förankringen av en ”kriminell identitet” samt ökad risk för återfall i (ofta grövre) brottslighet.

Forskning kring orsakerna bakom kriminalitet pekar ut ekonomisk ojämlikhet och fattigdom som riskfaktorer för kriminalitet. Det innebär att kriminalitet, inklusive gängkriminalitet, i första hand inte ska betraktas som ett polisiärt problem. Fokus bör i stället ligga på att åtgärda de strukturella, sociala och ekonomiska riskfaktorerna. Tidöpartiernas brottsförebyggande arbete verkar dock främst handla om den avskräckande effekten som skärpta straff ska innebära samt den så kallade inkapaciteringseffekten, där den frihetsberövade helt enkelt inte har möjlighet att begå brott. Skärpta straff har dock liten eller ingen brottsreducerande effekt – särskilt i det långa loppet. Tvärtom kan skärpta straff försvåra för återintegrering i samhället, vilket i sin tur ökar risken för återfall i brott. Det finns många exempel på hur väldigt långa straff inte bara strider mot mänskliga rättigheter, men inte heller lyckas minska nivån av brottslighet som begås i samhället.

Även inkapaciteringseffekten måste vägas mot de stora sociala och ekonomiska kostnaderna som blir konsekvenserna. Flera länder har en väldigt stor fängelsepopulation, exempelvis USA, utan att brottsnivån nödvändigtvis sjunker. Däremot visar socialt förebyggande arbete, som exempelvis “[De Aktive Dreng](#)”¹⁴ i Danmark, effektiviteten i att adressera samhällsproblem med långsiktiga lösningar i stället för repressalier. Genom att fokusera på förebyggande åtgärder kan samhället spara resurser och främja långsiktig välfärd och stabilitet.

¹⁴ <https://socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/forskeren-fra-ballademagere-til-aktive-dreng/>

UTÖKADE BEFOGENHETER UTAN BROTTSMISSTANKE ELLER UTAN FÄLLANDE DOM

Hemliga tvångsmedel

STATUS: 2023 blev det tillåtet med preventiv avlyssning i Sverige. Det innebär att brottsbekämpande myndigheter nu kan använda hemliga tvångsmedel (exempelvis telefonavlyssning, kameraövervakning, dataavläsning) mot personer som inte är misstänkta för brott. Utredningen tillsattes av förra regeringen med sina stödpartier, men lagen har röstats igenom och börjat gälla under Tidöpartiernas mandatperiod. För närvarande behandlas även en utredning som föreslår ytterligare utvidgning av preventiva tvångsmedel, som bland annat skulle möjliggöra preventiv husrannsakan och preventiv rumsavlyssning.

KOMMENTAR: Var och en är enligt svensk grundlag samt Sveriges internationella åtaganden skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten. Övervakning är förenat med stora risker, på både individ- och samhällsnivå. Ur ett samhälleligt perspektiv kan utökad övervakning leda till rädsla som hindrar människor från att rättmätigt utöva sina fri- och rättigheter, vilket i sin tur hotar det demokratiska samhället.

Civil Rights Defenders menar att det inte går att på ett rättssäkert sätt övervaka personer utan brottsmisstanke. Det finns en stor risk att personer som inte har begått och som inte kommer att begå brott kommer att drabbas av en obefogad integritetsinskränkning.

Under de senaste åren har användningen av sedan tidigare existerande hemliga tvångsmedel ökat markant, samtidigt som en granskning av Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden visat på allvarliga brister i användningen av hemliga tvångsmedel.¹⁵ Dessutom har hemliga tvångsmedel använts i mycket större utsträckning än vad lagstiftaren ursprungligen avsåg. Detta borde ha beaktats i proportionalitets- bedömningen inför bedömningen av huruvida preventiv avlyssning ska införas.

Möjligheten till preventiv avlyssning infördes innan tidigare hemliga tvångsmedel utvärderats. Risker är en sämre förståelse för den sammantagna effekten av tvångsmedlen vad gäller rättighetsinskränkningar men också deras effektivitet, för makthavare och de myndigheter som ska förhålla sig till lagstiftningen. För en fördjupad kommentar, se vårt [remissyttrande](#)¹⁶ till lagförslaget.

Vistelseförbud

STATUS: Under 2023 tillsatte Tidöpartierna tillsatte en departementspromemoria som presenterade ett förslag om vistelseförbud. Vistelseförbud innebär en begränsning av en persons rätt att vistas på vissa platser eller områden i samhället, inklusive deras bostadsområden och hem. Förslaget innebär att vistelseförbud ska kunna användas mot personer även när de inte är misstänkta för brott. Ett vistelseförbud kan också kombineras med elektronisk övervakning. Promemorian föreslår även att överträdelse av vistelseförbud ska vara straffsanktionerat med fängelse i högst ett år. Den nya lagen och ändringar i befintlig lagstiftning föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

¹⁵ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/12/skr.-20212279/>

¹⁶ https://crd.org/wp-content/uploads/2023/02/Civil-Rights-Defenders-SOU_2022_52-Preventiva-tvangsmedel.pdf

KOMMENTAR: Vistelseförbud inskränker rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv. Åtgärden är särskilt inskränkande med tanke på att den tar sikte på personer som inte är dömda till straff. Ett vistelseförbud kan innebära att man under en tid begränsas från skola, arbete, fritidsaktiviteter, vårdcentral, familj och bostad. Detta bör väga tungt i en proportionalitetsbedömning. Förslaget innehåller inte heller adekvata rättssäkerhetsgarantier, bland annat i form av en stadgad maximal radie för hur stor geografisk yta som ett vistelseförbud får täcka. Slutligen är det tveksamt om vistelseförbud kommer att lyckas uppnå syftet att minska viss typ av kriminell verksamhet, eftersom ett vistelseförbud inte förhindrar kriminaliteten att förflyttas eller främjas från andra platser.

För en fördjupad kommentar, se vårt [remissyttrande](#)¹⁷ till lagförslaget.

Visitationszoner

STATUS: Under 2022 gav Tidöpartierna en utredare i uppdrag att lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner kan införas i Sverige. Uppdraget ska redovisas den 22 januari 2024.

KOMMENTAR: Svensk polis har redan mycket långtgående möjligheter att visitera individer utan skäligen brottsmisstanke även i jämförelse med våra grannländer. Genom 19 § 2 st. polislagen får poliser bland annat kroppsvisitera enskilda ”i den utsträckning det behövs” för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. JO har återkommande kritiserat Polismyndigheten i en rad ärenden där polisen använt sig av bestämmelsen. På grund av återkommande anmälningar mot polis för kroppsvisitationer och husrannsakan i fordon på otydliga grunder har JO också kommit att inleda flera granskningar av polisens användning av kroppsvisitation.

Alla möjligheter för polis att kroppsvisitera enskilda utan skäligen brottsmisstanke öppnar upp för godtyckliga polisingripanden och därigenom kränkningar av den personliga integriteten. Att införa visitationszoner med än mer långtgående befogenheter för polisen innebär därför stora risker ur ett rättighetsperspektiv. Därför är det särskilt viktigt att ett system med visitationszoner inkluderar vissa rättssäkerhetsgarantier. Till att börja med bör det av lagstiftningen, och av förarbetena, tydligt framgå under vilka omständigheter en polis får lov att kroppsvisitera en person i en visitationszon. En allt för omfattande rätt att kroppsvisitera enskilda uppfyller inte kravet på proportionalitet och nödvändighet som uppställs i Europakonventionen¹⁸.

Med en lagstiftning som ökar risken för godtyckliga polisingripanden, ökar också risken för diskriminerande polisingripanden. Därför är det särskilt viktigt att regeringen går vidare med förslaget i den statliga utredning (SOU 2021:94) som blev färdigt 1 december 2021 och som innebär att diskrimineringslagens förbud mot diskriminering också ska omfatta åtgärder vidtagna av polis. Därtill bör polisens dokumentationsskyldighet skärpas för att möjliggöra för enskilda att utkräva ansvar när en kroppsvisitation har skett i strid med svensk lagstiftning.

Om ett system med visitationszoner införs bör Polismyndigheten samtidigt ges i uppdrag av regeringen att ta fram tydliga riktlinjer för hur bedömningen ska ske av huruvida en kroppsvisitation bör genomföras för att förebygga godtyckliga och diskriminerande

¹⁷ <https://crd.org/sv/2023/10/24/yttrande-over-vistelseforbud-pa-allman-plats-och-vissa-andra-platser-ds-202317/>

¹⁸ Europadomstolen, Gillan and Quinton mot Förenade Kungariket där Europadomstolen underkände Storbritanniens system med visitationszoner.

kroppsvisitationer. Minderåriga under 15 år bör fortsatt undantas från kroppsvisitationer. Om utredarna landar i ett förslag som ändå innebär att även barn yngre än 15 år ska kunna kroppsvisiteras behövs tydliga riktlinjer för hur sådana kroppsvisitationer får genomföras. Ett minimikrav är att kroppsvisitation endast ska få ske i målsmans närvaro.

Det bör vara allmän domstol, och inte åklagare, som fattar beslut om införande av visitationszon. Det är viktigt inte minst för att allmänheten ska uppfatta beslutet att införa en visitationszon som neutralt och väl övervägt. Beslutet bör vara överklagbart för den som berörs av beslutet. Det kan bland annat röra sig om enskilda som är bosatta i ett område som omfattas av den beslutade visitationszonen.

De krav som uppställs för att en visitationszon ska få inrättas bör ställas högt. Det ska finnas konkreta omständigheter som starkt talar för inrättandet av en visitationszon för att kunna uppfylla syftet att förebygga brott. Den tidsram inom vilken en visitationszon får existera bör vara snäv och lagstiftningen bör inte utformas så att ett område kan utgöra visitationszon på obestämd tid eller att beslutet att området ska utgöra visitationszon kan förnyas utan en bortre gräns. Även den geografiska avgränsningen av en visitationszon bör vara så snäv som möjligt. Det bör vara upp till den ansökande myndigheten att motivera visitationszonen och dess tidsmässiga och geografiska avgränsning.

Beslutet att införa en tidsbegränsad och geografisk visitationszon bör offentliggöras. Det bör även framgå av beslutet på vilka grunder en visitationszon har införts.

Det är en fråga om transparens och att möjliggöra för allmänheten, forskare och för media att granska hur och var visitationszoner används. Även i Danmark – som har utgjort inspirationskällan för Tidöpartierna – behöver beslut om visitationszoner offentliggöras.

Obligatorisk häktning i fler fall

STATUS: Tidöpartierna har tillsatt en utredning som bland annat ska föreslå att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall. Ett exempel är att överväga om gränsen för presumtion för häktning ska sänkas till brott med lägst ett års fängelse i straffskalan. Uppdraget ska redovisas senast 31 juli 2025.

KOMMENTAR: Häktning är ett stort intrång i en persons grundläggande fri- och rättigheter, särskilt med tanke på att det används gentemot personer som inte har dömts för brott. Enligt Sveriges internationella åtaganden ska häktning därför bara användas som en sista utväg vid undantagsfall.¹⁹ Användning av häktning måste dessutom vara nödvändigt och proportionerligt.²⁰ Sverige har i över trettio års tid mottagit omfattande skarp kritik från såväl JO som FN:s och Europarådets kommittéer mot tortyr för våra långvariga häktningar och utbredda användning av restriktioner. Kritiken har särskilt avsett situationen för häktade barn och den isolering som restriktionerna ofta leder till, men även avsaknad av tidsgränser för häktning samt att det finns för få alternativ till häktning.²¹ Det innebär att det redan finns stora problem med hur häktning används i Sverige som inte har åtgärdats. Gränsen för häktespresumtion sänktes från 2 år till 1,5 år under 2023, trots omfattande kritik kring effektivitet och proportionalitet. En ytterligare sänkning bör därför inte ske efter så kort tid, och utan utvärdering.

¹⁹ Se Europadomstolens praxis, jfr *Ambruszkiewicz v Poland*.

²⁰ Fair Trials rapport *A Measure of Last Resort? The practice of pre-trial detention decision making in the EU* från 2016. <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/A-Measure-of-Last-Resort-Full-Version.pdf>

²¹ Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 2016, para 29; JO:s rapport "Tema isolering av intagna från häkte", 2020.

UNGDOMSKRIMINALITET

Barn är sina egna rättighetsbärare. En central princip i barnkonventionen är att barnets bästa ska vara vägledande i alla beslut som rör barn. Forskning visar att barn skiljer sig från vuxna i deras fysiska och psykologiska utveckling, samt vad gäller behov av emotionellt stöd och utbildning. Detta reflekteras också av Sveriges internationella åtaganden såsom barnkonventionen. Detta motiverar varför barn och unga inte på samma sätt som vuxna hålls ansvariga för sina handlingar inom straffsystemet. Skyddet för barnets bästa inom kriminalpolitiken innebär därför ett fokus på rehabilitering och återintegrering när det rör sig om ungdomskriminalitet.²²

Sverige och andra stater är förpliktigade att utveckla och implementera en strategi för unga lagöverträdare. Detta krav ska läsas tillsammans med övriga rättigheter som barnkonventionen stadgar, såsom skyddet mot diskriminering men också att all behandling av barn ska vara i linje med barnets känsla av värdighet och värde, samt beakta barnets ålder. Bland annat innebär det att alla yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn och unga som har begått brott ska vara adekvat utbildade.

Sänkt straffmyndighetsålder

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som ska överväga och föreslå ändringar av den straffrättsliga behandlingen av unga lagöverträdare. Utredningen ska bland annat överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern samt föreslå ändringar som innebär att straffreduktionen för unga (18–20 år) ska tas bort. Utredningen ska även föreslå ändringar som innebär att ålder ges minskad betydelse vid straffmätningen för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år. Uppdraget ska redovisas senast 10 januari 2025.

KOMMENTAR: Straffbarhetsåldern i Sverige är idag 15 år, en ålder som enligt FN:s barnrättskommitté är förenlig med barnkonventionen. Vidare förordar kommittén att det är just runt 14–15 år som straffbarhetsåldern ska vara som lägst, utifrån vad vi vet om barns mognad, utveckling och förståelse för konsekvenser av olika ageranden.

Kommittén uppmanar också alla stater som har en högre straffbarhetsålder att inte sänka denna, i enlighet med artikel 41 i barnkonventionen.²³ Förslaget att eventuellt sänka straffbarhetsålder har mött kritik av en rad barnrättsorganisationer.²⁴

Inrätta ungdomsfängelser

STATUS: Tidöpartierna har fortsatt handläggningen av en utredning som bland annat föreslår inrättandet av ungdomsfängelser i Kriminalvårdens regi. Utredningen tillsattes 2021 av förra regeringen. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

²² CRC General Comment 10: Children's Rights in Juvenile Justice, 2007; Se även UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (de så kallade Beijing-reglerna).

²³ <https://www.svd.se/a/69dbgL/debattorer-barn-i-kriminella-gang-behover-skydd-inte-straff> samt <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/un-child-rights-committee-publishes-findings-azerbajjan-bolivia-ireland>

²⁴ <https://unicef.se/barnkonventionen/sverige-maste-ta-kritiken-fran-fn-barnrattskomitee-pa-allvar>

KOMMENTAR: Om förslaget blir verklighet innebär det att påföljden slutna ungdomsvård (på särskilda ungdomshem som drivs av SiS) ska utmönstras och att unga lagöverträdare framöver i stället ska dömas till fängelse. Fängelsepåföljden ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter.

Barnkonventionen stadgar att varje barn som frihetsberövas ska åtskiljas från vuxna. Ett barn som frihetsberövas ska inte placeras i ett vuxenfängelse eller annan institution för vuxna. Forskning visar att placeringen av barn i vuxenfängelser eller dylikt hotar deras basala trygghet, välmående och deras framtidsutsikter vad gäller risken för återfall i brott och sannolikhet för en lyckad återintegrering i samhället. Det enda acceptabla undantaget vad gäller åtskiljande av frihetsberövade barn och vuxna bara får ske när det är i barnets bästa intresse. Detta undantag ska dock tolkas snävt. Barnrättskommittén är tydliga med att principen om barnets bästa inte ska tolkas som vad som är smidigast för staten i fråga. Staterna ska i stället etablera separata faciliteter för barn som frihetsberövas, och dessa ska omfatta utbildad personal med fokus på barnperspektiv, med tillhörande policyramverk och praktik.

Barnkonventionen anger vidare att fortsatt vistelse i en facilitet för minderåriga ska vara möjlig även efter att en intagen fyllt 18 år om det är för personens bästa, och inte står i motsats till de övriga barnens bästa.

Utvidgad ungdomsövervakning

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som bland annat ska föreslå en ny påföljd, "utvidgad ungdomsövervakning", som är mer ingripande och innebär en utvidgad verktygslåda med fler kontrollmöjligheter. Uppdraget ska redovisas senast 10 januari 2025.

KOMMENTAR: Även om utvidgad ungdomsövervakning inte är ett frihetsberövande, måste det fortfarande uppfylla barns andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till rörelsefrihet och integritet. Detta innebär bland annat högt ställda krav på legalitet och proportionalitet. Det bör vidare erinras om att fokus ska läggas på förebyggande åtgärder, i stället för sanktioner såsom utvidgad ungdomsövervakning.

Utökad användning av häktning mot minderåriga

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som ska överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer. Utredaren ska bland annat analysera behovet av att kunna anhålla och häkta brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 18 år i fler fall än idag, samt föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och som begår brott. Uppdraget ska redovisas senast 20 december 2024.

KOMMENTAR: Frihetsberövande av barn får bara användas som en sista utväg, och måste omgärdas av högt ställda krav i lagstiftning. Detta gäller särskilt häktning, där stater också måste se till att det finns mindre ingripande alternativ till häktning. Europarådets riktlinjer stadgar därutöver att särskilda åtgärder måste vidtas för att undvika att häktning av barn förekommer.

När barn blir frihetsberövade krävs det också att det sker i institutioner som är anpassade efter barns rättigheter, och med adekvat utbildad personal.

Flera människorättsinstanser rekommenderar starkt att det ska finnas en bortre tidsgräns för hur länge ett barn kan vara häktat. I likhet med alla förslag som rör minderåriga, är det också centralt att principen om barnets bästa ska vara vägledande. Forskning visar att barn som blir häktade ofta mår psykosocialt dåligt av att frihetsberövas och att bli isolerade från sina sammanhang (inklusive skola) och bekanta miljöer. Detta kan ha allvarliga konsekvenser för barnens välmående och framtid.

Vräkning av barnfamiljer där ett barn har begått brott

STATUS: Tidöpartierna meddelade under 2023 ett tilläggsdirektiv som ger en pågående utredning i uppdrag att undersöka möjlighet att vråka barnfamiljer när barn begår brott, som ett sätt att förtydliga föräldraansvaret. Den ursprungliga utredningen tillsattes av förra regeringen, men då ansågs det inte rimligt att en hel familj ska behöva flytta när ett barn i familjen har begått brott i närområdet.

KOMMENTAR: Rätten till bostad stadgas av svensk lagstiftning och internationell rätt. Rätten till bostad är sammankopplad med individers rättigheter till social trygghet, värdighet och rätten att bli hörd.²⁵ Detta omfattar även barn, inte minst eftersom bostaden utgör en grundpelare för den levnadsstandard som krävs för barns utveckling.

Genom barnkonventionen framgår också att staten, vid behov, ska bistå föräldrarna med till exempel mat, kläder och bostad. Eftersom rätten till bostad och social trygghet och utveckling är en så central del i de grundläggande mänskliga rättigheterna, finns en förväntan på medlemsstaten att axla ansvaret för varje barns rätt till detta.²⁶ Ur ett barnrättsperspektiv kan det inte anses vara i barnets bästa att bli vräkt tillsammans med familjen när denna, eller ett minderårigt syskon i familjen, begår brott.

Att bli vräkt kan ha långtgående konsekvenser och utestänga familjer från bostadsmarknaden. Fler kommer att behöva flytta runt bland kortvariga kontrakt på andrahandsmarknaden, vilket har negativa konsekvenser för barns rätt till utbildning samt generellt för barnets sociala utveckling.

Fler kommer också att riskera att hamna i hemlöshet. Barn som lever i hemlöshet befinner sig nästan alltid också i en ekonomisk utsatthet. Därmed kommer risken att öka för bland annat fysisk och psykisk ohälsa, utsatthet för brott och otrygghet men även att barnet själv hamnar i kriminalitet.²⁷ Sett till detta innebär det att förslaget om att kunna vråka barnfamiljer inte bara är oproportionerligt ur ett rättighetsperspektiv, utan också kontraproduktivt om syftet är att minska brottsligheten.

²⁵ CESCR:s allmänna kommentar nr. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), p. 7 och 8.

²⁶ [Blir det nån skillnad - eller säger vi det här helt i onödan? \(barnombudsmannen.se\)](#), s. 11.

²⁷ Forte (2018), Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige – En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet.

ÅTGÄRDER MOT GÄNGKRIMINALITET

Det finns i svensk lagstiftning än så länge ingen legaldefinition av "gängkriminalitet", vilket väcker frågan vilka kriterier som åtgärder som tar sikte mot gängkriminella kommer att utgå från. De kriminella nätverk som existerar i Sverige idag består av mer eller mindre lösa konstellationer som förändras snabbt. Nuvarande användning av begreppet innebär att "gängkriminalitet" tolkas väldigt brett, och kan omfatta allt från ett fåtal personer som begår ringa narkotikaförsäljning till transnationellt organiserad kriminalitet.

Den så kallade gängbrottsutredningen (SOU 2021:68) menade att det är svårt att ge en definitiv och enhetlig beskrivning av de kriminella nätverk som utredningens förslag på åtgärder ska riktas mot. Problembilden är komplex och dynamisk. Strukturen på och graden av organisation i kriminella nätverk varierar, och detsamma gäller de brott som begås. Utredningen landade slutligen i att det inte var en framkomlig väg att försöka skapa en legaldefinition av "gängkriminalitet" eller "kriminella nätverk". Detta är också i linje med de samtida straffteoretiska utgångspunkterna i Sverige, där straffvärdet av en viss gärning ska bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. Civil Rights Defenders ser dock en risk för att denna grundläggande straffteoretiska princip kommer att luckras upp med Tidöpartiernas förslag som tar sikte på gängkriminalitet, och kommer att medföra bristande rättssäkerhet.

Kartläggning av gängkriminella

STATUS: Tidöpartierna gav i september 2023 Polismyndigheten i uppdrag att lämna en lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige. Uppdraget innebär bland annat en bedömning av hur många personer som är aktiva i, eller är kopplade till, kriminella nätverk i Sverige samt en bedömning av hur många aktiva i kriminella nätverk i Sverige som är utländska medborgare. Uppdraget ska redovisas senast 23 februari 2024.

KOMMENTAR: Avsaknaden av en legaldefinition av "gängkriminalitet" leder till betydande osäkerheter kring den kartläggning som ska utföras av Polismyndigheten. Eftersom kartläggningen kan omfatta även ringare brottslighet kan den integritetsinskränkning som kartläggningen innebär kan vara oproportionerlig och det är dessutom inte säkert att kartläggningen kommer att kunna uppdateras i samma takt som miljön förändras. Särskilt problematiskt blir det om det också saknas en transparent insyn i kartläggningen som möjliggör för ansvarsutkrävande. Av erfarenheterna från polisens register över romer finns det en stor risk för att det kommer att leda till profilering på diskriminerande grunder, med få eller inga möjligheter för personerna som omfattas av registret att få sina rättigheter tillgodosedda. Ett register av det slag som föreslås är också problematiskt med hänsyn till och sammantaget med övriga förslag som Tidöpartierna vill driva fram i relation till personer som inte är misstänkta för brott.

Civil Rights Defenders noterar att någon form av kartläggning av gängkriminella redan tycks existera. I Ekots lördagsintervju med dåvarande rikspolischef Anders Thornberg den 22 april 2023 uppgav rikspolischefen att 30 000 personer i Sverige ingår i "den gängkriminella miljön". Polismyndigheten har inte närmare förklarat vad det innebär att ingå i en gängkriminell miljö, eller på vilka grunder en person anses ingå i en gängkriminell miljö. Vid fråga från Civil Rights Defenders har Polismyndigheten uppgett att det dels rör sig om personer som misstänkts och/eller dömts för brott, personer som

misstänkts för brottslig verksamhet, dels personer som inte är misstänkta för brott eller brottslig verksamhet men som har ”länknings” till personer som har det. Polisen har inte närmare förklarat vad det innebär, och hurvida familjemedlemmar och vänner till personer som misstänkts för brott innefattas i den uppgivna siffran om antal personer som ingår i den gängkriminella miljön.

Trots avsaknad av en närmare förklaring från Polismyndighetens håll, och bristen på klargörande frågor från journalister, talar såväl politiker som medier om att det finns ”minst 30 000 gängkriminella i Sverige”. Siffran har inte minst kommit att användas som argument av [politiker](#)²⁸ för att motivera nya repressiva åtgärder.

Kriminalisering av deltagande i kriminella gäng

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en grundlagsutredning som bland annat ska se över om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

KOMMENTAR: Civil Rights Defenders avstyrkte i vårt [remissyttrande](#) förslaget om kriminalisering av deltagande i terroristorganisation. Vi ser att de synpunkter vi förde fram då även kan komma att aktualiseras i förhållande till det kommande förslaget om att begränsa föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar.

Brottsbekämpning är i sig ett godtagbart ändamål för att inskränka vissa rättigheter, men det är viktigt att lagändringar och andra åtgärder som vidtas grundas på en djupgående och nyanserad analys av hur dessa kan komma att inskränka enskildas mänskliga rättigheter och rättsstatens principer samt konsekvenserna för samhället på längre sikt.

Detta är särskilt viktigt eftersom föreningsfriheten är en av Sveriges grundlagsstadgade rättigheter, som även återspeglas av våra internationella åtaganden. Inskränkningar av föreningsfriheten får dessutom enbart göras om det är proportionerligt och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Civil Rights Defenders ser en risk att den här typen av inskränkningar i föreningsfriheten blir allt för långtgående. Det är svårt att inskränka föreningsfriheten för en så bred och icke-juridiskt definierad term som ”gängkriminalitet” utan att rättssäkerheten blir lidande. En teoretisk risk är att lagstiftningen omfattar organisering som den inte primärt varit avsedd för, till exempel organisationer som bedriver civil olydnad.

Dubbla straff för gängrelaterad brottslighet

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som bland annat ska föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk. Enligt utredningsdirektivet ska tillämpningen av en sådan bestämmelse motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. Här hänvisas till den danska lagstiftningen, som kan ge dubbla straff om brottet har begåtts i en gängkriminell kontext. Uppdraget ska redovisas senast 31 juli 2025.

²⁸ <https://www.expressen.se/nyheter/regeringens-plan-for-att-stoppa-gangen/>

KOMMENTAR: Som ovan redogjorts för, är det en grundläggande straffteoretisk princip att en gärnings straffvärde ska bedömas utifrån vilken skada, kränkning eller fara som själva gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. En annan princip som är lika central i den svenska rättsstaten handlar också om likhet inför lagen, och att lika brott ska straffas likadant. Om dubbla straff för gängkriminalitet införs, innebär det en uppluckring av dessa grundläggande principer. Det kan inte anses vara proportionerligt att samma gärning kan straffas dubbelt så hårt beroende på vem som har utfört gärningen. Förslaget ska också läsas i en kontext där straffskalorna också stiger, och där Tidöavtalet också nämner att utvisning vid brott ska gälla i flera fall. Avsaknaden av en legaldefinition av gängkriminalitet väcker också frågor kring hur individens processuella rättigheter ska kunna tillvaratas, eftersom det finns en risk att grunden för bedömningen av kriminella nätverk kommer att utgå från brottsbekämpande myndigheters definitioner. Sådana definitioner är sällan föremål för insyn och transparens, vilket gör det svårt att utmana juridiskt.

STRUKTURELLA FÖRÄNDRINGAR AV STRAFFRÄTTSSYSTEMET

Den samtida politiska debatten präglas av en påtaglig samstämmighet och krav på en allt hårdare linje kring kriminalitet, där lösningsmodellen består av skärpta straff och striktare påföljder, tillsammans med introduceringen av nya kriminaliseringar (skapandet av nya brott). I många fall rättfärdigas detta i en svensk kontext av en jämförelse med andra länders straffnivåer. Utöver flertalet straffskärpningar innehåller Tidöavtalet även reformförslag som syftar till att genomföra genomgripande förändringar av straffsystemets grundpelare. Nedan kommenterar Civil Rights Defenders på relevanta delar av denna utveckling.

Avskaffa fängelsepresumtionen

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som bland annat ska adressera fängelsepresumtionen. Tidöpartierna har genom kommittédirektivet angett att det ”inte är rimligt att den grundläggande regeln för påföljdsvalet är utformad som en presumtion mot fängelse” samt att ”gärningspersonens intresse av att undvika ett fängelsestraff bör inte gå före brottsoffers rätt till upprättelse och intresset av att påföljden står i rimlig proportion till brottet.”

KOMMENTAR: Enligt det nuvarande systemet ska i första hand lindrigare påföljd än fängelse användas. Det stämmer också överens med Sveriges internationella åtaganden inom mänskliga rättigheter. Eftersom frihetsberövande är en av de mest ingripande åtgärderna som staten kan använda mot en individ ska de användas restriktivt. UNODC manar i stället stater att använda alternativ till fängelsestraff, eftersom dessa är både mindre ingripande på individens fri- och rättigheter samt mer effektiva.²⁹ Frihetsberövande är också kontraproduktivt i relation till målen om rehabilitering och återintegrering av den som blivit dömd för brott. Med ett avskaffande av fängelsepresumtionen kommer sannolikt fler att dömas till fängelsestraff, vilket utgör en mycket större påfrestning på Kriminalvården. Fler personer i fängelse ökar också risken för överbeläggning och att frihetsberövades rättigheter inte tas tillvara.

²⁹ För en utveckling av UNODCs resonemang, se [Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment](#).

Återfall ska straffas hårdare

STATUS: Tidöpartierna beslöt under 2023 om ett tilläggsdirektiv till en redan existerande utredning. Utredningen ska nu bland annat föreslå skärpta återfallsregler. Återfall ska få betydelse vid straffmätningen i fler situationer än vad som är fallet idag. Den ursprungliga utredningen adresserar också återfall i brott på liknande sätt och initierades av förra regeringen.

KOMMENTAR: Vad som sker vid en hårdare bedömning vid återfall i brott kan sägas vara att samhället ger upp i förhållande till den enskilde. För att dölja detta samhälleliga misslyckande legitimerar man ett straff som är oproportionerligt hårt för det specifika brott som begåtts, genom att hänvisa till en osäkerhet som är placerad i framtiden.

Individen döms inte bara för det brott hen har begått, utan även för de brott personen redan har sonat, men framför allt döms hen på stigmatiserande grunder, där rättsväsendet ser personen som kriminell i framtiden. Att döma en individ utifrån hur den tilltänkta framtiden kan komma att se ut är inte en kriminalpolitik värdig en rättsstat. Att straffa och låsa in i förebyggande syfte blir en institutionaliserad ad hoc lösning, där problemet skjuts på framtiden.³⁰

Slutligen menar, som nämnts tidigare, forskning och empiri att hårdare straff inte fungerar brottsförebyggande och kan många gånger vara kontraproduktivt. Med hårdare straff ökar nämligen risken för återfall i brott.

Fängelsestraff på obestämd tid ("förvaringsdom")

STATUS: Tidöpartierna beslöt under 2023 om ett tilläggsdirektiv till en redan existerande utredning. Utredningen ska nu bland annat överväga om det bör införas en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd ("förvaringsdom") och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas.

KOMMENTAR: Rätten till frihet och trygghet är bland grundpelarna i ett demokratiskt samhälle, vilket bland annat Europakonventionen om mänskliga rättigheter samt Europadomstolens praxis tydligt stadgar.³¹ Frihetsberövande är en av de mest långtgående åtgärderna som en stat kan vidta mot en individ, och tillåts därför bara om det omfattas av ett godtagbart skäl. Det räcker därför inte att ett frihetsberövande sker i enlighet med nationell lagstiftning, utan den nationella lagstiftningen i sig måste vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.³² Det innebär bland annat att förutsättningarna för frihetsberövande enligt nationell lagstiftning måste vara tydligt definierade och att lagen är förutsebar vad gäller dess tillämpning. Detta för att skydda gentemot godtyckligt frihetsberövande. Godtycklighet kan till exempel handla om de grunder som frihetsberövandet vilar på, eller när det inte föreligger proportionalitet mellan grunderna för frihetsberövande och frihetsberövandet i sig. Civil Rights Defenders menar att fängelsestraff på obestämd tid är en oproportionerlig inskränkning av individens frihet och, beroende på dess utformning, skulle kunna bedömas vara otillåtet godtyckligt. Att låsa in någon på obestämd tid tjänar dessutom inget rehabiliterande eller återintegrerande syfte.

³⁰ Se även UNODC – [Prevention of Recidivism and Social Reintegration](#), "No crime prevention strategy is complete without effective measures to address the problem of recidivism".

³¹ Se till exempel *Medvedyev och andra v. Frankrike*, 2010, § 76; *Ladent v. Polen*, § 45.

³² *Europadomstolen, Pléso v. Ungern*, 2012, § 59.

Villkorlig frigivning och permission

STATUS: Tidöpartierna beslöt under 2023 om ett tilläggsdirektiv till en redan existerande utredning. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen lämna förslag som bland annat innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte beviljas annat än om det finns särskilda skäl, och att permission ska begränsas.

KOMMENTAR: Även frihetsberövade personer ska få sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda. Därför har det utvecklats internationella riktlinjer för hur detta ska ske.³³ Både permission och villkorlig frigivning ses som verktyg för att underlätta för den frihetsberövades återintegrering tillbaka in i samhället, och för att förebygga återfall i brott – helt i enlighet med vad människorättsinstanser och Sveriges internationella åtaganden ställer krav på.³⁴ Att skärpa kraven för villkorlig frigivning och permission skulle kunna innebära att bedömningen av den intagna hela tiden förhåller sig till tidpunkten då brottet begicks. Ett sådant strikt krav ger inte utrymme för att beakta återintegreringsprocessen och den utveckling som personen kan ha gjort sedan den blev frihetsberövad. Europadomstolen har uttalat sig om att det inte går att rättfärdiga sådana typer av strikta krav.

Expanding av Kriminalvården

STATUS: Tidöpartierna har gett Kriminalvården i uppdrag att beräkna hur många platser som måste byggas under de kommande åren. I sin budget föreslår regeringen att Kriminalvårdens anslag höjs med ca 1,5 miljarder kronor 2024. För 2025 beräknas tillskottet till ca 1,5 miljarder kronor och för 2026 till ca 4 miljarder kronor. För innevarande år föreslår regeringen att Kriminalvården tillförs ytterligare 450 miljoner kronor i höständeringsbudgeten.

KOMMENTAR: Enligt Kriminalvårdens egen [rapport](#)³⁵ bedömer myndigheten att kapacitetsbehoven, kostnaderna och kompetensförsörjningsbehoven kommer att bli mycket stora till följd av de planerade åtgärderna i Tidöavtalet. Den totalt bedömda ökningen av kapacitetsbehoven enbart för anstalt hamnar någonstans i spannet 3 300–4 900 fängelseår. Detta motsvarar 11–16 stora anstalter, vilket bedöms generera ett personalbehov om cirka 3 600–5 400 årsarbetskrafter totalt och kosta 7–10 miljarder kronor årligen. Slutligen anger Kriminalvården i sin rapport att det kommer att krävas både fler och andra åtgärder än att enbart bygga ut. Riskerna med den diskrepans som finns mellan resurser och lagförslagets praktiska konsekvenser rör bland annat rättigheterna för frihetsberövade, men även arbetssituationen för Kriminalvårdens personal. Under det senaste året har det återkommande kommit larm om att Sveriges häkten är överfulla och att situationen för personal och de intagna är ansträngd. Överbeläggningen är ett resultat av den höga lagstiftningstakten vad gäller kriminalisering av fler gärningar och straffskärpningar och på att Polismyndigheten har fått mer resurser. På häktena har det blivit allt vanligare att två får dela rum och periodvis har även besöksrummen belagts med intagna vilket inneburit att besök inte har kunnat genomföras. Situationen är alltså redan ansträngd och kan potentiellt medföra otillåtna inskränkningar av frihetsberövades rättigheter samt en ohållbar arbetssituation för anställda. En sådan situation kan därför även riskera att försvåra för återintegrering samt förebyggande av återfall i brott.

³³ Europadomstolen, *Marcello Viola v. Italien* (nr. 2), 2019; §§ 103-108.

³⁴ Europadomstolen, *Murray v. Nederländerna*, 2016, *Khoroshenko v. Ryssland*, 2015, *Jankovskis v. Litauen*, 2017.

³⁵ <https://www.kriminalvardens.se/globalassets/nyheter/kriminalvardens-kapacitetsbehov-till-foljd-av-tidoavtalet.pdf>

MIGRATIONSPOLITIK

GENERELL KOMMENTAR PÅ OMRÅDET

För ett år sedan noterade Civil Rights Defenders att Tidöavtalet sammanblandar kriminalitet med migration.³⁶ Under det år som gått ser vi i debatten och retoriken att detta om möjligt blivit än tydligare och ännu mer normaliserat.³⁷ Detta är en förenklad förklaring, som används för att motivera inskränkningar av asylsökandes, migranternas och icke-medborgares mänskliga rättigheter i Sverige. Av de förslag som nedan analyseras är det tydligt att Tidöpartierna inte bara avser att minska invandringen till Sverige, utan även göra det svårare för de grupper som inte har svenskt medborgarskap att leva i Sverige. Tidöpartierna har också som uttalat mål att öka återvandringen.

Civil Rights Defenders noterar också att det sker en fördjupad skiktning av olika kategorier av människor inom migrationspolitiken. Bland annat rör det om skillnaderna mellan personer med flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande, mellan de med tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd, men också vilka som anses vara "riktiga" flyktingar. Samtidigt kommer flera av förslagen ovan att leda till en större otrygghet även för de som har fått uppehållstillstånd, då det finns risk att dessa kommer att återkallas eller utmönstras. Att försätta människor i ett konstant tillstånd av osäkerhet och otrygghet kommer inte att öka incitamenten att bli en del av samhället, utan tvärtom.

I sammanhanget ska det erinras om att Tidöpartierna drastiskt sänkte antalet kvotflyktingar som Sverige tar emot, från 5 000 per år till 900 per år. Kvotflyktingssystemet bidrar till en mer rättvis ansvarsfördelning mellan länder, då de flesta som flyr hamnar i grannländerna runt konfliktområdena. De som väljs ut som kvotflyktingar av UNHCR är bland de mest sårbara grupperna, exempelvis barn. Tidöpartierna vill nu att urvalet också ska utgå från kriterier som ger en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar. Det är ett sätt att göra skillnad mellan flyktingar och villkora skyddsvärdenheten utifrån parametrar som inte hör hemma inom asylrätten. Både minskningen av kvotflyktingar och striktare krav på familjeåterförening innebär att de lagliga vägarna till Sverige blir mindre. Konsekvensen blir att fler kommer att tvingas till farliga flyktvägar, med stor risk för liv och hälsa. Bristen på lagliga och trygga vägar till Europa är ett resultat av en gränspolitik med långtgående konsekvenser. Priset betalas av de som dör längs vägen.

Tidöpartierna har påstått att 100 000 personer befinner sig i Sverige utan uppehållstillstånd och att dessa lever i ett så kallat "skuggsamhälle".³⁸ Siffrorna har inte närmare redovisats av regeringen, och det framgår inte varför personer hamnar i ett så kallat skuggsamhälle. Det kan antas att ett inte oansenligt antal av de som befinner sig i Sverige utan uppehållstillstånd gör det med anledning av en rättsosäker asylprocess. Många befinner sig också här utan tillstånd för att de är statslösa och inte kan utvisas till något annat land.

Sammantaget ser Civil Rights Defenders en risk att den riktningen som migrationspolitiken rör sig i leder till att Sverige inte längre respekterar internationella åtaganden på migrationsområdet, men också att det kommer att vara kontraproduktivt sett till ambitionen att underlätta för människor att bli en del av samhället.

³⁶ <https://crd.org/sv/2022/10/24/vi-har-granskat-tidoavtalet/>

³⁷ Se exempelvis statsministerns [tal till nationen](#).

³⁸ <https://www.expressen.se/nyheter/de-som-inte-har-ratt-att--vistas-i-sverige-ska-ut/>

HÖJDA KRAV FÖR ATT FÅ STANNA I SVERIGE

Asyllagstiftningen ska anpassas efter den rättsliga miniminivån enligt EU-rätten

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som syftar till att så långt som rättsligt möjligt begränsa asylsökandes rättigheter till miniminivån enligt EU-rätten. Utredningen ska också ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd kan ändras.

KOMMENTAR: Syftet med EU:s skydd av mänskliga rättigheter är att säkerställa att medlemsländerna respekterar och främjar de grundläggande rättigheterna som fastställs i EU-stadgan, EKMR och andra relevanta internationella instrument. Att tolka mänskliga rättigheter som enbart en miniminivå kan skapa en risk för att medlemsländerna endast strävar efter att undvika att bryta mot lagstiftningen, i stället för att aktivt främja och skydda mänskliga rättigheter. Om lagstiftningen läggs på en miniminivå ökar också risken för att tillämpningen leder till felaktiga inskränkningar i enskilda fall, med allvarliga konsekvenser för individen.

Den uttalade önskan att lägga sig på en miniminivå är inte att anse vara ett korrekt sätt att uppfylla Sverige konventionsåtaganden. Staterna har en skyldighet att tolka internationella överenskommelser med respekt för överenskommelsens syfte och ändamål. När det gäller förslaget att utmönstra permanenta uppehållstillstånd kommer det att innebära en ökad osäkerhet för de som tvingas leva med tillfälliga uppehållstillstånd, vilket i sin tur försvårar för dem att bli en del av det svenska samhället. Vidare kommer det också att innebära ökade kostnader i form av ökat antal prövningar.

När det gäller frågan om att utreda möjligheten att ändra redan beviljade permanenta uppehållstillstånd bör det framhållas att inom förvaltningsrätten gäller som utgångspunkt att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild, inte senare får ändras av myndigheten till den enskildes nackdel. Syftet med detta är att enskilda ska kunna inrätta sig efter olika beslut och känna trygghet i att de inte plötsligt ändras. Den enskilde bör alltså kunna förvänta sig att myndigheten inte tar tillbaka vad den har beviljat genom ett beslut.

Skärpta villkor för familjeåterförening

STATUS: Tidöpartierna presenterade under 2023 propositionen *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*. Där föreslås bland annat att åldersgränsen för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning höjs och att begränsa möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring, när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande. Vidare föreslås att bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och att barn i stället ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2023.

KOMMENTAR: Att kraftigt begränsa rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande riskerar att bryta inte bara mot barnkonventionen men även mot EKMR. Det slogs fast i en dom från Migrationsöverdomstolen (MIG 2020:18).

Att Tidöpartierna ändå har gått vidare med ovan nämnda lagförslag visar på en bristande ambition att leva upp till mänskliga rättigheter och Sveriges internationella åtaganden.

Begränsningar i familjeåterförening för personer med subsidiär skyddsstatus (till exempel alternativt skyddsbehövande) skulle därutöver kunna utgöra en otillåten inskränkning av rätten till familjeliv enligt art. 8 EKMR. EU har traditionellt ansett familjeåterförening vara en av de viktigaste komponenterna för en lyckad integration, vilket bland annat återspeglas av förordet till familjeåterföreningsdirektivet.

I Civil Rights Defenders [yttrande](#)³⁹ över utkastet fördjupar vi vår kritik mot nämnda lagändringar.

Skärpta villkor för arbetskraftsinvandring

STATUS: Tidöpartierna föreslår att arbetskraftsinvandrare numera måste ha en lön på minst 26 560 kr i månaden för att beviljas arbetstillstånd. Förändringen träder i kraft den 1 november 2023. Under förra regeringens mandatperiod röstades propositionen *Ett höjt försörjningskrav* för arbetskraftsinvandrare igenom. Av propositionen följer att en arbetskraftsinvandrare genom anställning ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Den närmare innebörden av kravet ska enligt propositionen regleras i förordning.

KOMMENTAR: Det rör sig om en kraftig ökning från kravet på 13 000 kr i lön till 26 560 kr, utan några övergångsregler. Civil Rights Defenders har i våra [yttrande](#) över *En långsiktig migrationspolitik* samt [yttrande](#) över *Utkastet till lagrådsremiss vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*, argumenterat att ett höjt försörjningskrav kommer att slå extra hårt mot personer som inte har utbildning eller vars utbildning inte är efterfrågad på arbetsmarknaden. Det gör att faktorer som socioekonomisk klass, kön och utbildning kommer att påverka vem som har möjlighet att beviljas arbetstillstånd och likaså familjeåterförening.

Utöver dessa strukturer verkar diskriminerande strukturer negativt mot människor med utomeuropeisk bakgrund, vilket leder till att de i praktiken inte har tillgång till arbetsmarknad i samma utsträckning som andra.

Slutligen framgår principen om familjens enhet och att en familj i möjligaste mån ska hållas samman av både svensk och internationell praxis. Fortsatt strikta krav på försörjning och boende riskerar att gå emot skyddet av denna essentiella princip då det förhindrar familjers möjlighet att återförenas.

³⁹ <https://crd.org/wp-content/uploads/2023/04/Civil-Rights-Defenders-Remiss-vissa-skarpta-villkor-for-anhoringinvandring-och-begransade-mojligheter-till-uppehallstillstand-av-humanitara-skal.pdf>

I VÄNTAN PÅ BESLUT OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Asylsökande måste bo på asylboenden

STATUS: Under 2023 presenterades en utredning som bland annat föreslår att möjligheten för asylsökande att välja eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort. I stället måste alla asylsökande nu bo på Migrationsverkets egna boenden. Utredningen föreslår även utökade befogenheter för Migrationsverkets personal samt sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden. Utredningen har nu remitterats och ett lagförslag förväntas presenteras som en proposition av regeringen inom snar framtid. Enligt utredningens förslag ska lagändringarna träda i kraft 1 april 2024. Den initiala utredningen tillsattes av förra regeringen, men tog då sikte på så kallade ”mottagningscenter” där asylsökande var skyldiga att bo under den allra första tiden i Sverige.

KOMMENTAR: Utredningens förslag tar inte tillräcklig hänsyn till konsekvenserna för asylsökandes mänskliga rättigheter. Bland annat är Sverige skyldig att tillgodose en adekvat levnadsstandard, rätten till bostad, rätten till privat- och familjeliv samt barns rätt till utbildning, hälsa och trygghet. Därför ska tiden som spenderas i gemensamma asylboenden vara så kort som möjligt, och asylsökande bör snabbt få tillgång till egna, privata boenden.⁴⁰ Risken med stora, kollektiva asylboenden är att asylsökandes mänskliga rättigheter inte fullt ut kommer att kunna tillgodoses. Det kan också vara kontraproduktivt ur ett integrationsperspektiv, om asylboenden också isoleras från övriga samhället. Barn, ensamstående mammor och hbtqi-personer riskerar att drabbas särskilt negativt av kollektiva asylboenden, eftersom dessa sällan är anpassade efter deras behov.⁴¹ Civil Rights Defenders är även mycket kritiska till att införa sanktionsmöjligheter i form av nedsatt dagersättning vid misskötsamhet, då detta kommer att få oproportionerligt negativa konsekvenser för den drabbade.

För en fördjupad kommentar kring förslaget, se Civil Rights Defenders [remissyttrande](#).⁴²

Asylsökandes ansvar för kostnaderna för mottagandet

STATUS: Regeringen meddelade under 2023 ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande. Utredaren ska nu se över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för hälso- och sjukvård, med undantag för tandvård. Uppdraget ska redovisas 2024. Den initiala utredningen tillsattes av förra regeringen.

KOMMENTAR: Enligt gällande lagstiftning finns ingen fast avgift för asylsökande kopplad till mottagandet. Om asylsökande ska tvingas betala i samband med en asylansökan riskerar det att i praktiken begränsa rätten till asyl, då rätten till att söka asyl kommer att villkoras av ekonomiska medel. Civil Rights Defenders är tveksamma till huruvida en fast avgift för mottagandet skulle vara förenligt med EU:s mottagandedirektiv.

Därutöver skulle det kunna få negativa konsekvenser för integrationen om asylsökande ska bära en större del av kostnaden för sitt mottagande. Asylsökande är generellt en ekonomiskt utsatt grupp med utmaningar att ta sig in på arbetsmarknaden. I kombination med förslaget om att inskränka rätten för asylsökande att arbeta i väntan på beslut i asylprocessen riskerar kravet på avgift att göra det ännu svårare för asylsökande att bli en del av samhället.

⁴⁰ <https://www.refworld.org/docid/3f3770104.html>

⁴¹ Sandra Karlsson, *Children's lived rights*, 2021.

⁴² https://crd.org/wp-content/uploads/2023/06/Civil-Rights-Defenders-Yttrande-over-en-ny-ordning-for-asyl-sokandes-boende_SOU_2022_64.pdf

EFTER UPPEHÅLLSTILLSTÅND: INTEGRATION, PERMANENT UPPEHÅLLSTILLSTÅND OCH MEDBORGARSKAP

Åtgärder för minskade tilldragningsfaktorer genom begränsade förmåner för icke-medborgare

STATUS: Tidöpartierna beslutade under 2023 om ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning om en målstyrd integrationspolitik, som initialt tillsattes av förra regeringen. Utredaren ska nu bland annat se över om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid samt lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas. Etableringstillägg kan lämnas till den som får etableringsersättning och har hemmavarande barn, medan den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning. Uppdraget ska delredovisas den 31 januari 2024 samt slutredovisas 31 maj 2024.

KOMMENTAR: Sverige har åtagit sig att upprätthålla en viss nivå på individens boende och levnadsstandard, exempelvis genom art. 25 UDHR och art. 11 ICESCR som fastslår rätten till en tillfredställande levnadsstandard. Detta inkluderar tillgång till bostad, mat, kläder och andra grundläggande behov. Avskaffandet av bostadsersättning och etableringsersättning har negativa konsekvenser för individer som redan befinner sig i en socioekonomiskt utsatt situation. Dessa ersättningar utgör ofta en viktig del av ekonomin för många som kämpar för att upprätthålla en acceptabel levnadsstandard. Utan dessa bidrag kan boendekostnaderna bli en alltför tung ekonomisk börda, och tillgängligheten till grundläggande behov som mat och kläder kan påverkas. För de som redan lever i socioekonomiskt utsatta situationer kan detta leda till en försämrad levnadssituation och kan även försvåra möjligheterna till social inkludering och delaktighet i samhället.

Barnkonventionen stadgar också att social trygghet är en grundläggande rättighet för alla barn i ett land. Redan enligt rådande nivå av regelverk och praxis i bidragssystemen når hundratusentals barn inte upp till rätten till en skälig levnadsnivå. Att föräldrar ska behöva kvalificera sig till en lägstanivå för att klara sina mest grundläggande levnadsomkostnader som mat, boende och kläder kommer att innebära att många barn förnekas sin rätt till en materiellt anständig tillvaro. Detta kommer i sin tur att påverka hälsa, skolprestationer och framtidstro. När barnbidrag inrättades var det centralt att det skulle vara ett generellt bidrag till alla barn, utan att göra skillnad på föräldrarnas situation. Detta har varit väldigt viktigt för att undvika stigmatisering och utanförskap. Samma resonemang bör även prägla etableringstillägget. Att utmönstra etableringstillägget innebär en risk för diskriminering av barn beroende på deras status som nyanländ.

Integrationspolitikens målstruktur och krav för permanent uppehållstillstånd

STATUS: Tidöpartierna meddelade under 2023 ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning om målstyrd integrationspolitik. Utredaren får nu även i uppdrag att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår från att ”den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället”. Tidöpartierna har även fortsatt handläggningen av en utredning som föreslår

att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Kunskaperna föreslås visas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. Det ska tas fram ett särskilt kunskapsprov som består av delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället. Kunskapskravet föreslås träda i kraft 1 juli 2027.

KOMMENTAR: Civil Rights Defenders tillsammans med ett flertal antidiskrimineringsbyråer har i vårt [remissyttrande](#)⁴³ avstyrkt förslaget om att införa kunskapskrav. Vårt avstyrkande baseras på att det saknas empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till ökad integration, och att det tvärtom finns empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till exkludering och diskriminering utifrån diskrimineringsgrunderna funktionsnedsättning, kön och ålder. Vidare finns det behov att i stället stärka existerande språk och samhällsutbildningar, och att stärkt arbete mot diskriminering har större positiva effekter i samhället.

Om förslaget att införa språk- och kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd trots kontraproduktiva konsekvenser ändå genomförs menar vi att det är ytterst viktigt att utredningens förslag på undantag är noga utformade för att undvika diskriminering. Detta innebär konkret att personer med skyddsbehov bör undantas kunskapskravet, att undantaget för personer med funktionsnedsättning inte får bli för snävt samt att anpassningar vid provsituationen måste definieras tydligare.

Skärpta krav för medborgarskap

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 utredningen *Skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap*. Utredaren ska bland annat föreslå krav på längre hemvist i Sverige för att förvärva medborgarskap. Dessutom ska utredningen bedöma vilka ytterligare kunskaper om det svenska samhället och svensk kultur som ska krävas för att förvärva medborgarskap, krav på egenförsörjning för att förvärva medborgarskap, skärpt krav på hederligt levnadssätt för att förvärva medborgarskap samt ta ställning till om det bör införas ett krav på medborgarskapssamtal och om avläggande av lojalitetsförklaring eller liknande ceremoniellt inslag som slutpunkt i processen att förvärva medborgarskap. Uppdraget ska redovisas 30 september 2024.

KOMMENTAR: Tidöpartiernas ambition är att göra det avsevärt svårare att bli svensk medborgare jämfört med idag. Alla eventuella förslag om skärpta villkor att erhålla medborgarskap behöver vila på en gedigen grund då medborgarskapet är av stor betydelse för enskilda och deras integration i Sverige.

Om en växande grupp personer befinner sig i landet och saknar medborgarskapets grundläggande rättigheter, vidgas klyftor i samhället och fler människor ställs utanför möjligheten att påverka och ta del av samhällets olika funktioner. Införandet av höga krav för att erhålla medborgarskap kan leda till att en grupp av permanent boende, som av olika skäl inte uppfyller kraven, ställs utanför och betraktas som en "andra klassens medborgare". Denna hierarki strider mot principen om lika värde och rättigheter för alla individer oavsett deras ursprung eller bakgrund.

⁴³ https://crd.org/wp-content/uploads/2023/09/Civil-Rights-Defenders-Remissvar-avseende-kunskapskrav-for-permanent-uppehallstillstand_SOU_2023_25.pdf

EFTER AVSLAG

Avskaffande av preskription och återreseförbud

STATUS: Under 2023 meddelade Tidöpartierna ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning om stärkt återvändandeverksamhet. Enligt detta ska utredaren nu även ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än idag. Denna del av utredningen ska delredovisas 31 januari 2024. Den initiala utredningen tillsattes av förra regeringen.

KOMMENTAR: I nuläget är preskriptionstiden normalt fyra år när ett beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Därefter går det att söka uppehållstillstånd på nytt. Ett sådant uppehållstillstånd får bara beviljas om preskription inträtt utan att det beror på den enskildas agerande. Reglerna om preskription infördes för att skydda asylsökande från att under väldigt lång tid behöva leva under hot om utvisning på grund av ett beslut som inte har kunnat verkställas.⁴⁴

I många fall preskriberas utvisningsbeslut därför att personen i fråga inte har kunnat återvända på grund av att landet som de ska utvisas till inte tar emot dem – oavsett vad personen själv gör för att försöka följa utvisningsbeslutet. En stor grupp av sådana människor är statslösa personer som saknar medborgarskap. Ett avskaffande av preskriptionstid innebär att man i princip fråntar denna grupp en möjlighet att legalisera sin vistelse. Förslaget skulle riskera att få svåra humanitära konsekvenser för en redan mycket utsatt grupp, däribland barn. Detsamma gäller även om preskriptionstiden bara förlängs, och inte avskaffas helt.

Det bör noteras att Europadomstolen i ett avgörande (*Sudita Keita mot Ungern*⁴⁵) ansåg det vara en kränkning av rätten till privatliv att en statslös person hade vistats i Ungern i 15 år utan att kunna legalisera sin vistelse.

Ökad användning av förvar

STATUS: Tidöpartierna tillsatte under 2023 en utredning som ska över regelverket om förvar. Utredaren ska bland annat se över om det bör införas möjligheter att ta utlänningar i förvar i fler situationer än vad som idag är möjliga, tidsfristerna för förvar (det vill säga hur länge en person får hållas kvar) samt överväga utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter. Uppdraget ska delredovisas 10 januari 2024 samt slutredovisas 17 februari 2025.

KOMMENTAR: Förvar används för att begränsa rörelsefriheten och inskränka privatlivet för personer som inte har begått brott. Detta bör väga tungt vid en proportionalitetsbedömning. Enligt Sveriges internationella åtaganden ska förvar användas restriktivt och bara som en sista utväg – mindre ingripande alternativ ska finnas tillgängliga och användas i första hand.

⁴⁴ Prop. 1975/76:18, s. 121.

⁴⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-12816>

Därutöver ska det noteras att det är väldokumenterat att personer som frihetsberövas i förvar upplever många negativa effekter, såväl fysiskt som psykiskt.⁴⁶

Vidare finns det redan i nuläget många personer som är förvarstagna utan att det leder till verkställighet av utvisningsbeslut. Att myndigheterna arbetar aktivt med verkställigheten är en del av bedömningen av om det finns grund för förvar. Ändras inget i möjligheterna till verkställighet av utvisningsbeslut finns det risk för att ökade tvångsmedel inte ökar mängden verkställda beslut om utvisning utan enbart ökar mängden personer som är förvarstagna eller på andra sätt har sin rörelsefrihet och rätt till privatliv inskränkt.

Ökad användning av biometriska data i utlänningsärenden

STATUS: Under 2023 presenterade Tidöpartierna ett tilläggsdirektiv till den pågående utredningen *Stärkt återvändandeverksamhet*. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen nu även undersöka utökad användning av fotografier, fingeravtryck och DNA-analys för identifiering i alla slags utlänningsärenden. Denna del ska redovisas senast 30 september 2024.

KOMMENTAR: Att öka inhämtningen av biometriska data motiveras av syftet att effektivisera återvändandeverksamheten för personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige.

Det finns en risk att en utökning av den kontroll som myndigheter utövar kommer att leda till att personerna blir mer benägna att undvika kontakt med myndigheterna, vilket innebär att åtgärderna inte skulle vara ändamålsenliga och kan dessutom orsaka att grupper skjuts längre utanför samhället. Det kommer försvåra för personer i papperslöshet att få tillgång till sina grundläggande fri- och rättigheter.

Det bör även erinras om att biometriska data utgör särskilt känsliga personuppgifter, vilket även aktualiserar frågor om den enskildes integritet och hur detta ska vägas mot myndigheternas intresse av kontroll.

⁴⁶ WHO:s rapport [Addressing the health challenges in immigration detention and alternatives to detention](#), 2022.

HUR MYNDIGHETER OCH SAMHÄLLET SKA IMPLEMENTERA TIDÖAVTALETS MIGRATIONSPOLITIK

Återkalla uppehållstillstånd i fler fall

STATUS: Tidöpartierna har gett Migrationsverket i [uppdrag](#) att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

KOMMENTAR: Resultatet av en återkallelse av skyddsstatus blir att många flyktingar förlorar sin rätt till fortsatt skydd och att de själva inte förstår eller blir medvetna om detta förrän i samband med att de ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd. Sedan Migrationsverket har fått i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd har civilsamhällesorganisationer uppmärksammat en ökning av antalet tidigare asylsökande hbtqi-personer vars tillfälliga eller permanenta uppehållstillstånd har återkallats efter att Migrationsverket inlett en utredning om återkallelse. Det finns också en risk för att Migrationsverkets utredning av särskilt hbtqi-personer bedrivs genom att ställa integritetskränkande frågor kring personers sexuella läggning och/eller könsidentitet/könsuttryck, vilket inte ska vara tillåtet enligt UNHCR:s rekommendationer. Vid återkallelse av skyddsstatus förordnas inte ett offentligt biträde i ärendet, vilket innebär en risk för allvarliga konsekvenser för den enskilde utan att denne får tillgång till stöd, råd och juridisk information från jurist eller advokat.

Informationsplikt

STATUS: Under 2023 meddelade Tidöpartierna ett tilläggsdirektiv till en pågående utredning. Utredaren ska nu utvidga mandatet om att se över införandet över en så kallad informationsplikt, en form av angiverilagstiftning. Det innebär en skyldighet för kommuner och myndigheter att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Med tilläggsdirektivet innebär det att utredaren inte på förhand ska utgå från några undantag, vilket var fallet när förra regeringen tillsatte utredningen.

KOMMENTAR: Införandet av en informationsplikt mellan Polismyndigheten och andra myndigheter riskerar att hindra personers tillgång till sina grundläggande rättigheter, såsom vård och skola. Även personer som lever i papperslöshet omfattas av dessa rättigheter. Rättigheter får inte heller förbli teoretiska, utan måste vara nåbara i praktiken. Det innebär att även om rätten till utbildning och vård kvarstår i teorin, trots en informationsplikt, riskerar den praktiska konsekvensen bli att människor av rädsla avstår från all myndighetskontakt. Detsamma gäller om informationsplikten kommer att medge undantag för exempelvis sjukvård och utbildningsväsendet, eftersom det är svårt att kommunicera lagstiftning till gruppen personer i papperslöshet.

I sammanhanget är det av stor betydelse att anlägga ett barnrättsperspektiv, och att säkerställa att eventuella lagändringar inte strider mot barnkonventionen. Alla barn, oavsett juridisk status, har en ovillkorlig rätt till utbildning enligt barnkonventionen. Flera människorättsinstanser, däribland barnrättskommittén, uppmanar stater att se till att det i praktiken är vattentäta skott ("brandvägg") mellan utbildningsinrättningar och migrationsmyndigheter, och förbjuda att elevers uppgifter lämnas ut samt förbjuda verkställande av migrationsbeslut på eller nära skolans områden. Att gå i motsatt riktning begränsar eller omintetgör rätten till utbildning och rätten till vård

för barn i papperslöshet. Slutligen har FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter uppmanat Tyskland, som har liknande lagstiftning, att upphäva sin informationsplikt så att personer i papperslöshet kan få sina rättigheter tillgodosedda.⁴⁷ Informationsplikten kommer även att stå i stark kontrast mot yrkesetiken hos berörda yrkesgrupper.

Inre gränskontroller

STATUS: Tidöpartierna utfärdade ett regleringsbrev till Polismyndigheten för 2023, där det bland annat anges att antalet gränskontroller ska ökas med 25 %. Dessutom trädde en ny lagstiftning i kraft under året, som ger utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden. Lagstiftningen innebär bland annat en sänkning av kraven för när inre gränskontroll kan ske, men även för kroppsvisitation och omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar. Dessutom meddelade Tidöpartierna under 2023 ett tilläggsdirektiv som ger en befintlig utredning i uppdrag att överväga avskaffandet eller omformulering av den nuvarande principen om att det ska finnas ”grundad anledning” för en utlänningskontroll. Genomsökning av mobiler med mera finns också med i nämnda tilläggsdirektiv. Samma tilläggsdirektiv anger även att utredaren ska göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller för att förbättra myndigheternas möjligheter att kontrollera personers rätt att vistas i landet.

KOMMENTAR: Att brottsbekämpande myndigheter ges ytterligare och vidare befogenheter att stoppa och kontrollera enskilda individer för att kontrollera deras vistelserätt innebär en ökad risk för ras-/etnisk profilering.⁴⁸ Ras-/etnisk profilering är förbjudet enligt såväl internationell rätt som svensk lag, samt oförenlig med grundläggande rättsstatliga principer om allas lika värde och likhet inför lagen. FN:s Rasdiskrimineringskommitté har vidare identifierat risken för ras-/etnisk profilering som störst vid bland annat identitetskontroller.⁴⁹ I svensk forskning har särskilt ras-/etnisk profilerings samband med inre gränskontroller uppmärksamats.⁵⁰

Vad gäller den nya lagstiftningen om utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden avstyrkte Civil Rights Defenders förslaget i ett [remissyttrande](#). Se även vårt resonemang kring visitationszoner. Enligt Sveriges internationella åtaganden ställs höga krav på effektivitet, proportionalitet, rättssäkerhet, legalitet och objektivitet. Vår kritik grundas både i att kraven inte är uppfyllda, och att förslaget genomfördes trots en bristande människorätts- och konsekvensanalys. Denna kritik har även riktats av andra remissinstanser, såsom DO och JK.

⁴⁷ CESCR Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 2018, paras. 26-29.

⁴⁸ Se, i urval, bl.a., Granér, R., Patrullerande polisens yrkeskultur, 2005; SOU 2005:60, ”Röster om etnisk diskriminering”, 2005; Kalonaityté, V., Kawesa, V., Tedros, A., ”Att färgas av Sverige: upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige, Diskrimineringsombudsmannen, 2007; Wieslander, M., Ordningmakter inom ordningmakten: diskurskamp, dilemman och motstånd i blivande polisens samtal om mångfald, 2014. Schclarek Mulinari, ”Slumpvis utvald – ras-/etnisk profilering i Sverige”, 2017.

⁴⁹ CERD, General Recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, CERD/C/GC/36, 17 december 2020, para. 18.

⁵⁰ Hydén, S., Lundberg, A., Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige, 2004.

4 ÖVERGRIPANDE ANALYSER OCH KOMMENTARER

Under det senaste året har det varit ett fortsatt fokus inom både Tidöpartierna och bland oppositionen på repressiva åtgärder för att tackla samhällsproblem. Detta snäva fokus har till stor del ignorerat de potentiella konsekvenserna för grundläggande fri- och rättigheter på såväl individ- som samhällsnivå. Att inrikta sig på repressiva lösningar utan att ta hänsyn till de bredare socioekonomiska sammanhangen riskerar att förenkla och förvränga förståelsen av de faktorer som påverkar individers livssituation. Lösningar måste utformas med ett holistiskt perspektiv som involverar alla relevanta parter, inklusive myndigheter, personer med levda erfarenheter och samhället i stort.

Lösningar måste utformas med ett holistiskt perspektiv som involverar alla relevanta parter, inklusive myndigheter, personer med levda erfarenheter och samhället i stort.

Civil Rights Defenders är oroliga över den ökade uppdelningen mellan "vi" och "dem" som blir ett resultat av den nuvarande kriminal- och migrationspolitiken, som pekar ut personer med migrationsbakgrund som orsak till samhällsproblem. Sådana ökande klyftor har en betydande inverkan på samhällets attityder och värderingar. Genom att ge utrymme åt stereotyper och generaliseringar, skapas en miljö där bland annat rasistiska föreställningar växer sig starkare. Detta är särskilt allvarligt när det i nuläget saknas ett tydligt motnarrativ inom bland annat migrations- och kriminalpolitiken.

Nedan kommenterar vi på några av de utvecklingar som har skett sedan Tidöavtalet meddelades 2022.

HÖG LAGSTIFTNINGSTAKT = BRISTANDE RÄTTSSÄKERHET

De senaste åren har lagstiftningsakten varit hög, särskilt inom kriminalpolitiken. Tidöpartiernas första regeringsår är inget undantag. Att lagstifta snabbt motiveras ofta med hänvisning till akuta samhällsbehov, till exempel i brottsbekämpande syfte. Civil Rights Defenders menar dock att det är i brådskande lägen som det är viktigt att alla potentiella inskränkningar av mänskliga rättigheter noga övervägs och balanseras. Många gånger rör det sig om komplicerade lagförslag eller lagförslag som utökar befogenheterna för myndigheter. Att lagstifta snabbt om komplicerade frågor riskerar att försämra kvaliteten på utredningen och därmed på de förslag som läggs fram. Det är centralt att all lagstiftning präglas av hög kvalitet vad gäller exempelvis effektivitet, proportionalitet, legalitet och objektivitet. När parallella lagstiftningsprocesser pågår försvåras möjligheterna till en överblick – både för lagstiftare som för rättsväsendet. Detta kan i längden leda till att lagstiftning tolkas och tillämpas olika på olika platser och instanser.

Den snabba lagstiftningsakten kombineras ibland med att tiden för att inkomma med remissyttranden är väldigt kort. Att låta myndigheter, organisationer och andra yttra sig är sedan länge ett betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen.⁵¹

⁵¹ [Svara på remiss - hur och varför, PM 2003:02 \(regeringen.se\)](#)

Syftet med att skicka utredningsförslag på remiss är främst att regeringen vill ha belyst vilka konsekvenser som förslaget kan få om det genomförs.⁵² En remissbehandling kan också främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten och på så sätt vara viktig för demokratin. Men en hög lagstiftningstakt i kombination med kort svarstid för remissinstanser innebär att särskilt civilsamhällesorganisationer, som generellt har mindre resurser, inte kommer att hinna inkomma med sina perspektiv. Detta är en stor förlust eftersom civilsamhällesorganisationer ofta har direkt kontakt med berörda målgrupper och besitter expertis inom mänskliga rättigheter.

PARLAMENTARISK AVSAKNAD AV OPPOSITION INOM MIGRATIONS- OCH KRIMINALPOLITIK

Den migrationspolitiska debatten har sedan 2015 alltmer präglats av att migration beskrivs som en säkerhetsrisk för Sverige och Europa. Grunden för den restriktiva politik som återfinns i Tidöavtalet lades således bland annat av den socialdemokratiska regeringen 2015, inte minst med införandet av den tillfälliga lagen 2016. Dock har Tidöavtalets migrationspolitik tagit fortsatta steg mot en ännu mer restriktiv migrationspolitik, där Tidöpartierna önskar att Sverige lägger sig på EU:s miniminivå – vilket ökar risken för att Sverige kan komma att bryta mot internationella åtaganden.

Vad gäller kriminalpolitik påminner vi om att Socialdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet under sin mandatperiod presenterade 34-punktsprogrammet mot gängkriminaliteten. Programmet innehöll 34 reformer som delades in i fyra underkategorier: verktyg i brottsbekämpningen, påföljder, bryta tystnadskulturen samt förebyggande av brott. S och MP genomförde ett stort antal straffskärpningar under sin mandatperiod, och införde även hemlig dataavläsning. Det utgör en noterbar utvidgning av de hemliga tvångsmedel som brottsbekämpande myndigheter har tillgång till, och en föregångare till den nyligen genomförda preventiva avlyssningen. Således har grunden för den nuvarande kriminalpolitiken också lagts av föregående makthavare.

Idag saknas det ett tydligt motnarrativ från oppositionen vad gäller migrations- och kriminalpolitiken. Det innebär att i princip samtliga riksdagspartier ställer sig – eller i vart fall avstår från att presentera alternativa vägar framåt – bakom en utveckling som allvarligt hotar att inskränka våra grundläggande fri- och rättigheter.

Det är en begreppsglidning som målar ut gängkriminalitet och klimataktivism som hot mot rikets säkerhet, med slutsatsen att de ska bekämpas med samma verktyg som Sverige idag bekämpar terrorism.

FRÅN TRYGGHETSDEBATT TILL SÄKERHETSPOLITIK

När Civil Rights Defenders bevakade valrörelsen blev det tydligt att debatten till stor del kretsade kring trygghet. Ett år efter regeringsbildningen kan vi konstatera att debatten nu handlar om säkerhet – specifikt nationell säkerhet. Ett exempel är när regeringsföreträdare benämner gängkriminella samt klimataktivisterna som “inhemska terrorister”.⁵³ Det är en begreppsglidning som målar ut gängkriminalitet och klimataktivism som hot mot rikets säkerhet, med slutsatsen att de ska bekämpas med samma verktyg som Sverige idag bekämpar terrorism. Civil Rights Defenders anser att detta är en alarmerande utveckling eftersom erfarenheter från andra platser i världen, inte minst USA, visar att åtgärder som vidtas mot terrorism ofta är för långtgående och för omfattande ur ett rättighetsperspektiv.

⁵² Ibid.

⁵³ Exempelvis minister Strömmer om [gängkriminella](#) och riksdagsledamot om [klimataktivisterna](#).

Att frågor om individens trygghet i allt större utsträckning omvandlas till en debatt om nationell säkerhet kan delvis förklara förslaget om att använda militären i brottsbekämpande syften. Tidöpartierna tillsatte under oktober 2023 en utredning som bland annat ska se över ytterligare möjligheter för Försvarsmakten att använda våld eller tvång mot enskilda i sitt stöd till polisiärt arbete. Militären är dock en vitt skild aktör från polisen, och får i nuläget inte bruka våld mot enskilda i Sverige under fredstid, såvida det inte rör sig om terroristhändelser. I sammanhanget är det därför särskilt oroväckande att makthavare redan nu benämner vissa grupper i det svenska samhället som inhemska terrorister.

Ett annat exempel på en växande säkerhetsdebatt rör Tidöpartiernas reaktioner gentemot koranbränningarna. Sedan år 2020 har koraner bränts i Sverige, men det var först i somras som koranbränningarna började ge reaktioner internationellt. Från flera håll höjdes röster för ett stopp för koranbränningar, inte minst internationellt. Trots att koranbränningarna har varit en symbolisk avhumanisering av muslimer som minoritetsgrupper i Sverige har den svenska regeringen under en lång tid inte vidtagit åtgärder för att hantera situationen. Det var först när det nationella säkerhetsläget och landets diplomatiska relationer påverkades som regeringen i somras framförde att det eventuellt kan ske en ändring i ordningslagen för att öka möjligheterna till att stoppa koranbränningarna.

Civil Rights Defenders menar dock att det inte är ett alternativ av flera anledningar, och att man i stället behöver använda den nuvarande lagen om hets mot folkgrupp eftersom det handlar om ett hatbrott. Det förslag på ändring av ordningslagen som för närvarande är under beredning skulle utgöra ett hot mot demonstrations- och yttrandefriheten samtidigt som det skulle undvika kärnan av det egentliga problemet, nämligen att koranbränningar vid flera tillfällen når upp till att utgöra hets mot folkgrupp. För en fördjupad kommentar, se Civil Rights Defenders [debattartikel](#)⁵⁴ på ämnet.

Angreppen är ett försök att flytta fokus från sakfrågan genom att anklaga kritiken för att komma från oppositionellt håll.

ANGREPP MOT OCH BEGRÄNSNINGAR AV CIVILSAMHÄLLET

Under året som gått har ifrågasättandet av civilsamhällsaktörer varit ett återkommande tema. Snabbt efter att Civil Rights Defenders publicerade sin granskning av Tidöavtalet hördes kritik från ledande sverigedemokrater för att vi får statliga bidrag (i huvudsak för vårt globala arbete) och krav på att dessa medel bör dras in.⁵⁵ Även andra organisationer har hårt kritiserats och anklagats för att vara partipolitiska efter att de framfört kritik mot lagförslag (exempelvis Naturskyddsforeningen⁵⁶ i fråga om miljö och människorättsorganisationer och fackförbund i fråga om informationsplikt⁵⁷). Angreppen är ett försök att flytta fokus från sakfrågan genom att anklaga kritiken för att komma från oppositionellt håll. Alltså behöver argumenten inte bemötas. Denna typ av angrepp mot civilsamhällsorganisationer är nytt i svenskt sammanhang men har länge förekommit i andra internationella kontexter⁵⁸ där det i längden har resulterat i ett försvagat civilsamhälle och att demokratin och rättsstaten undermineras.

⁵⁴ <https://www.dn.se/debatt/andra-lagen-for-att-stoppa-koranbranningarna/>

⁵⁵ <https://www.dn.se/sverige/sd-topp-vill-strypa-statligt-bidrag-till-tidokritiker/>

⁵⁶ <https://tidningensyren.se/2022/28-juni-2022/naturskyddsforeningen-sds-valjare-har-anledning-till-oro/>

⁵⁷ <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/pQ2boj/sd-det-ar-sd-ni-ar-emot-inte-informationsplikt/>

⁵⁸ <https://carnegieendowment.org/2018/05/02/examining-civil-society-legitimacy-pub-76211>

Vidare utmanas demonstrationsfriheten. Demonstrationsrätten är en central byggsten i en demokrati och civil olydnad omfattas av skyddet för demonstrationsfriheten. Under det senaste året har klimataktivisterna i Sverige genomfört flera aktivistiska aktioner och många har dömts för sabotage på grund av sin civila olydnad. Moderaterna har under året föreslagit att skärpa sabotagelagstiftningen så att minimistrafvet höjs från 14 dagar till 12 månaders fängelse och dessutom att det införs obligatoriska häktningar för dessa aktioner. Någon lagändring har inte skett, men vi ser redan en ändrad praxis. FN har ställt krav på stater att vara försiktiga när de inför restriktioner mot fredliga protester för klimaträttvisa. Demonstrationsfriheten påverkas också negativt av att aktivister utsätts för hat och hot från privatpersoner. För fördjupning, se [debattartikel](#)⁵⁹ i ämnet.

STEG SOM VAR FÖR SIG INTE ÄR ALLVARLIGA DEMOKRATIHOT – MEN SAMMANTAGET BLIR DET OROANDE

Som vi visar i den juridiska analysen har det under året presenterats ett flertal förslag, inte minst inom kriminal- och migrationspolitiken, som står i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter, och därmed kan betraktas som skadliga för vår demokrati.

Vi har även sett förslag, beslut och retorik som var och för sig inte nödvändigtvis är att tolka som allvarliga demokratihot, men som sammantaget oroar. För även om enskilda reformer eller utspel kan sakligt motiveras och vara väl underbyggda så finns risk att de gemensamt bildar ett mönster som på sikt riskerar att begränsa individens frihet och de mänskliga rättigheter som är fundamentet i en liberal demokrati.

Nedan följer några exempel, som ur ett holistiskt perspektiv är att betrakta som oroande:

- Förslag på reformer och utspel som riskerar leda till ökad politisk styrning och därmed minskad akademisk frihet samt självständighet för myndigheter. Exempelvis förkortningar av mandatperioder för styrelser på statliga lärosäten⁶⁰, när myndigheter och dess personal anklagas för aktivism⁶¹ eller tillsättningar av generaldirektörer på strategiskt viktiga poster med uttalat syfte att genomföra det paradigmskifte som aviserats⁶². Varje regering tillsätter nya myndighetschefer när deras förordnande går ut och då med uppdrag att styra verksamheten utifrån gällande regleringsbrev. Men det är oroande när högt uppsatta företrädare för regeringens stödparti uppmanar till att “städa upp i Myndighetssverige”^{63 64 65}. Liknande retorik har använts av politiska ledare i länder som USA och Ungern för att rättfärdiga undermineringar av demokratiska institutioner.
- Förslag på beslut och utspel som på olika sätt riskerar krympa utrymmet för civilsamhället. Exempelvis ifrågasättande av finansiering eller att anklaga kritiken för att vara partipolitisk och därmed försöka att flytta fokus från sakfrågan. Begränsning av offentligt stöd till civilsamhället inom såväl bistånd⁶⁶, som folkbildning⁶⁷ samt

⁵⁹ <https://www.dn.se/debatt/orimliga-straff-vantar-dem-som-deltar-i-klimataktioner/>

⁶⁰ <https://www.gu.se/nyheter/brev-till-regeringen-med-anledning-av-forkortad-mandatperiod-for-styrelserna>

⁶¹ <https://www.extrakt.se/aktivist-eller-engagerade-tjansteperson/>

⁶² <https://omni.se/sd-uppges-vilja-avgora-fyra-generaldirektors-framtid/a/bgqrRq>

⁶³ <https://www.expressen.se/nyheter/sd-toppen-om-petade-gdn-dags-att-stada/>

⁶⁴ <https://twitter.com/sdriks/status/1651600482719223809?cxt=HHwWgsC-te7410stAAAA>

⁶⁵ <https://samnytt.se/ekeroth-ny-regering-maste-rensa-upp-bland-myndighetschefer>

⁶⁶ <https://globalbar.se/2022/10/nyhet-bistandet-blir-088-procent-2023/>

⁶⁷ <https://www.svt.se/kultur/regeringen-drar-ner-pa-anslag-till-studieforbund--h8qg0o>

andra specifika organisationer (till exempel indraget stadsbidrag till organisationer med på etnisk grund⁶⁸). Precis som med myndighetschefer är det normalt att nya regeringar sätter sina egna prioriteringar, men besluten riskerar sammantaget att särskilt underminera möjligheten för utsatta grupper i samhället att delta i Sveriges demokrati och samhällsdebatten.

- Förslag och utspel som är direkta angrepp mot oberoende medier och riskerar avskräcka från kritisk granskning av makten. Exempelvis förslag som riskerar utökade möjligheter för politisk styrning och påföljder gentemot journalister inom public service, parallellt med svepande och ogrundade anklagelser om partiskhet^{69 70}.
- Förslag och utspel som riskerar att minska tilliten i samhället och öka misstron mellan medborgare. Angiverilagen (informationsplikten) är möjligen det tydligaste exemplet, men även flera förslag och utspel med en röd tråd som misstänkliggör och skuldbelägger människor med migrationsbakgrund och sätter likhetstecken mellan kriminalitet och migration.

Att byta ut generaldirektörer, tillsätta utredningar eller justera fördelning av statliga medel är normalt och helt i sin ordning att göra, men vi bör vara vaksamma när det sker parallellt med återkommande utspel från regeringens samarbetsparti, som illustrerar bristande respekt för demokratiska spelregler och principer⁷¹, och påminner om exempel i andra länder såsom USA, Ungern och Polen.⁷²

Det är, som rapporten heter, helheten som oroar, särskilt när utvecklingen sker i en kontext som präglas av den höga lagstiftningstakt som lyfts tidigare och att respekten för politisk opposition, pluralism och motargument minskar i Sverige.⁷³ Det riskerar att leda oss in på en väg mot ökad autokratisering – motsatsen till demokratisering.⁷⁴

Autokratisering är en process, vilket innebär att den kan ske inom en demokrati, på samma sätt som demokratisering kan ske inom en autokrati. Autokratisering sker när ett land blir stegvis mindre demokratiskt och det som ofta bäddar för att denna process ska få fäste är ökad polarisering och minskad respekt för det demokratiska samtalet. Typiska varningssignaler är ett ökande ”vi mot dem”-narrativ, ifrågasättande av motståndares legitimitet snarare än bemötande i sak eller utmålandet av politiska motståndare som ett hot. I slutändan riskerar det leda till ett samhälle som inte längre respekterar demokratiska principer och normer.^{75 76}

Ansvaret för att motverka denna utveckling ligger hos samtliga makthavare och riksdagspartier.

⁶⁸ [Regeringen avser att avskaffa statsbidraget till etniska organisationer | MUCF](#)

⁶⁹ <https://www.expressen.se/nyheter/val-2022/sd-ilskan-pa-svt-reformera-public-service-i-grunden/>

⁷⁰ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/moderaterna-mindre-pengar-och-smalare-utbud-i-svt-och-sr>

⁷¹ <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/demokrati/varderingar-och-rattigheter/>

⁷² ”Demokratier dör numera långsamt, och inom ramarna för demokratin och lagen.” – Sydsvenskan

⁷³ https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

⁷⁴ ”Demokratier dör numera långsamt, och inom ramarna för demokratin och lagen.” – Sydsvenskan

⁷⁵ https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf

⁷⁶ [”Sverige är inte immunt mot auktoritär populism” - DN.se](#)

5 SÅ, VAD GÖR VI NU?

Det är värt att återigen understryka att den svenska demokratin än så länge står stark, men samtidigt påminna om att vi inte får ta den för given. Civil Rights Defenders, med den erfarenhet vi har från vårt arbete runt om i världen, tar situationen på största allvar och har därför valt att växla upp vårt arbete i Sverige. Det är dags att Backa Demokratien;

CIVIL RIGHTS DEFENDERS KOMMER ATT:

- fortsätta granska lagförslag, utkräva ansvar och förklara konsekvenserna av de beslut som fattas så att det blir tydligt för så många som möjligt vad som står på spel.
- stötta människorättsförsvarare och civilsamhället för att bidra till ett starkt svenskt civilsamhälle.
- arbeta för att fler svenskar blir varse när mänskliga rättigheter inskränks, vad det riskerar att leda till och uppmana alla aktörer (privatpersoner, organisationer, näringsliv och beslutsfattare) att engagera sig och delta i försvaret av den svenska demokratin och de grundläggande fri- och rättigheter som den vilar på.

Men vi som enskild aktör kan bara göra så mycket. Vi har alla ett ansvar för och en roll att spela för att säkerställa att den svenska demokratin står stark även för kommande generationer.

I boken *Så Dör Demokratier*, av Harvardprofessorerna Steven Levitsky och Daniel Ziblatt, presenteras fyra viktiga kännetecken på auktoritärt beteende som på sikt riskerar att bädda för autokratisering. Enligt författarna räcker det med att politiska företrädare uppfyller ett enda av kriterierna för att det ska finnas skäl till oro.

För att de ska vara lätta att komma ihåg har vi valt att formulera dem i vad vi kallar för "AKTA-listan".⁷⁷ Alltså att vi bör AKTA oss när makthavare:



⁷⁷ <https://crd.org/sv/backademokratin/aktalistan/>

Vi behöver alla vara vaksamma på dessa fyra tecken, markera när vi ser dem och få fler att göra detsamma – oavsett från vilket politiskt håll de kommer. Men det finns även andra sätt att försvara demokratin. Här är några:

SOM PRIVATPERSON KAN DU:

- lära dig mer om demokrati och autokratisering, prata om det med människor i din närhet – för att värna det demokratiska samtalet och sprida kunskap kring vad vi bör vara vaksamma på.
- säga ifrån när hot och hat riktas mot grupper i samhället, vid såväl middagsbord, fikarum eller på kaféet – för att visa att hat och hot inte hör hemma i en demokrati.
- engagera dig politiskt och påverka politiken inifrån eller gå med i en organisation som kämpar för en fråga som är viktig för dig – för att stärka demokratisk inkludering.
- gå med i vårt nätverk Backa Demokratin där vi välkomnar alla som känner att de på något sätt vill engagera sig till försvar för demokratin – för att finna gemenskap och engagemang på dina villkor.

SOM ORGANISATION KAN NI:

- sluta upp kring att frågan om Sveriges demokrati är grundläggande och angår oss alla – för att de utmaningar vi står inför är för viktiga för att bäras av enskilda aktörer.
- fortsätta att stå upp för utsatta grupper och kroka arm med andra i civilsamhället när de drabbas av hot, hat eller andra former av angrepp – för att visa stöd och solidaritet.
- våga stå kvar och säga ifrån när tonläget blir högre och vissa försöker avfärda era ståndpunkter som partipolitiska – för att inte gå med på eller legitimera angrepp som i slutändan syftar till att tysta era viktiga röster.

SOM FÖRETAG KAN NI:

- välja att se de möjligheter och förväntningar som finns i att engagera er till försvar för Sveriges demokrati bland både kunder och andra intressenter – för att visa att även ni ser att ni har en roll i att försvara demokratin.
- stötta eller bidra till organisationer som arbetar med demokratifrågor eller representerar de grupper som står först i tur att påverkas av de enskilda förslag som lyfts i denna rapport. Stöd och resurser från andra aktörer än det offentliga kommer att bli alltmer avgörande för civilsamhället och gräsrotsrörelser.
- ta kontakt med organisationer som erbjuder utbildning och stöd – för att lära er mer om rättighetsfrågor och strukturella problem i samhället, som rasism, etnisk profilering, diskriminering samt aktivt sätta upp handlingsplaner för att motverka dessa.

SOM MAKTHAVARE KAN DU:

- värna demokratiska principer och respekt för våra grundläggande fri- och rättigheter, även om det uppfattas komma med ett kortsiktigt politiskt pris.
- ta del av en mångfald av perspektiv och röster, inte minst från grupper som direkt drabbas av politiken och av forskare med expertis inom relevanta områden.
- säkerställa att lagstiftningsprocesser genomförs med noggrannhet och eftertanke, bland annat genom tydliga direktiv om att utredningar måste göra en gedigen människorättsanalys.
- se till att utredningar som tillsätts också beaktar andra förslag inom samma område och bedöma hur dessa tillsammans kan påverka rättsstaten.
- säkerställa att i de fall lagstiftare anser att vissa inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter är befogade, bör sådana vara tidsbegränsade samt efterföljas av en oberoende utvärdering innan beslut om förlängning fattas.
- bidra till ett stärkt demokratiskt samtal genom att fortsätta värna dialog och breda överenskommelser baserade på forskning och vetenskap, snarare än att bidra till ett populistiskt tonläge som premierar förenklade svar på svåra frågor.
- lyfta blicken och inse att även om vissa reformer är väl underbyggda och motiverade så kan summan av dem bilda ett mönster som minskar det demokratiska utrymmet och leder oss in på en väg mot ökad autokratisering och ett mer repressivt samhälle med mindre friheter för individen.
- påminna dig själv och andra om att när en rättighet inskränks av en stat går den ofta förlorad och att det ansvaret i första hand vilar på dina axlar.

Om du som läser det här har funderingar kring vad just du kan göra eller vill hitta sätt att samarbeta, tveka då inte att höra av dig till oss på backademokratin@crd.org.

VAR MED OCH STÖD VÄRLDENS MODIGASTE MÄNNISKOR

Civil Rights Defenders är en människorättsorganisation som grundades i Sverige 1982. Vi arbetar för och tillsammans med tusentals människorättsförfvarare som kämpar för demokrati och att människors medborgerliga och politiska rättigheter respekteras världen över. Vår uppgift är att se till att de kan arbeta säkrare, smartare och snabbare. Vi bedriver påverkansarbete, juridiska processer och informerar om situationen för mänskliga rättigheter globalt. Med ditt stöd kan vi uträtta mer.



GE DITT STÖD

Swisha valfritt belopp till 900 12 98 eller gå in på www.crd.org för att bli månadsgivare. Du kan också sätta in en gåva på BG 900-1298 eller PG 900129-8.

FÖRETAG

Delar ni våra värderingar och vill utveckla er affär i positiv riktning med respekt för mänskliga rättigheter? Kontakta oss för att diskutera hur vi kan lägga upp ett samarbete.

FÖLJ OSS I SOCIALA MEDIER



FACEBOOK
Civil Rights
Defenders



X
@crdefenders
@CRDSverige



INSTAGRAM
@crdefenders
@crdefenderssverige