

Dnr Ju2025/00400
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER ETT NYTT REGELVERK FÖR UPPSIKT OCH FÖRVAR (SOU 2025:16)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på ovan rubricerat betänkande.

- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att komplettera behovsprincipen i 1 kap. 8 § utlänningslagen med en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse.
- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att offentligt biträde ska förordnas den enskilde i ärenden gällande förvar och förstärkt uppsikt samt barn som ska hållas under uppsikt.
- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att offentligt biträde alltid ska förordnas barn som hålls i förvar.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att förvarstiderna för vuxna ska förlängas.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att förvarstiderna för barn ska förlängas.
- Civil Rights Defenders instämmer med utredningens resonemang att förstärkt uppsikt är mindre ingripande än förvar, men betonar att denna åtgärd bör användas restriktivt.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att det inte ska finnas en åldersgräns för förstärkt uppsikt.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Utredningen föreslår åtgärder som innebär långtgående intrång i rätten till rörelsefrihet och till privat- och familjeliv. Åtgärder av det slaget måste motiveras av ett fastställt behov samt uppfylla kraven om proportionalitet och nödvändighet. Vidare bör tydligare vägledning för när de föreslagna åtgärderna får tas inkluderas i lagstiftningen för att undvika bristande rättssäkerhet och oenig praxis.

Enligt Civil Rights Defenders är vägledningen kring hur bedömningen i ärenden som gäller långa förvarstider och förstärkt uppsikt inte tillräckligt konkretiserat och utgör därmed en osäker och bristfällig lagstiftning. Vidare har utredningen inte motiverat behovet av förlängda förvarstider för vuxna när förslaget av förstärkt uppsikt antas minska antalet utlännningar som avviker. Vi vill även understryka att förslaget om förstärkt uppsikt bör användas restriktivt och att det inte får finnas någon risk för att åtgärden ersätter uppsikt.

Därtill anser vi att förlängda förvarstider för barn strider mot barnets bästa, samt att utredningen inte på ett tillräckligt sätt har motiverat varför en åldersgräns för förstärkt uppsikt inte ska införas.

Civil Right Defenders ställer sig däremot positivt till förslagen om införandet av en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i 1 kap. 8 § utlänningslagen, och rätten till ett offentligt biträde i ärenden om förstärkt uppsikt.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5.10.4 Nödvändighet och proportionalitet

- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att komplettera behovsprincipen i 1 kap. 8 § utlänningslagen med en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse.

Den uttryckliga proportionalitetsbestämmelsen ska ange att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Detta anser Civil Rights Defenders kommer att bidra till att de enskildas rättigheter noga beaktas när beslut om förstärkt uppsikt och förvar ska tas. Förslaget innebär vidare att förvar- och uppsiktsbesluten ska prövas regelbundet för att säkerställa att åtgärderna fortfarande är nödvändiga och proportionerliga.

10.3.5 Offentligt biträde ska kunna förordnas i ärenden om förstärkt uppsikt, och 10.3.6 Offentligt biträde ska kunna förordnas för barn i mål om uppsikt

- Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att offentligt biträde ska förordnas den enskilde i ärenden gällande förvar och förstärkt uppsikt samt barn som ska hållas under uppsikt.

Civil Rights Defenders välkomnar även förslaget om rätt till offentligt biträde i mål och ärenden om förstärkt uppsikt och uppsikt av barn. Vi anser att förslaget kommer att öka rättssäkerheten i dessa ärenden, då migrationsprocessen annars kan vara en komplicerad process för enskilda, särskilt utlänningar, att förstå och tillvarata sina rättigheter.

7.4 Nya tidsgränser för förvar

- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att förvarstiderna för vuxna ska förlängas.
- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att förvarstiderna för barn ska förlängas.

Bestämmelserna för vuxna

Utredningen föreslår förlängda förvarstider för vuxna utlänningar. Förslaget innebär långtgående intrång i rätten till rörelsefrihet, rätten till familje- och privatliv samt skyddet mot frihetsberövande. Dessutom kan förvarstiderna påverka de drabbades möjlighet att leva ett normalt liv under asyl- och migrationsprocessen. Dessa intrång måste motiveras på ett tillfredsställande sätt av utredningen, som måste visa att förslaget är nödvändigt och proportionerligt givet omständigheterna.

Frihetsberövande kan leda till allvarliga psykiska problem, inklusive depression, ångest och posttraumatisk stress. Röda Korset har i sin rapport "Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande" redogjort för hur begreppet psykisk ohälsa inte begränsas till lidandet av en psykisk sjukdom utan även är tillämpligt på generellt

välstånd.¹ Psyisk hälsa har definierats av världshälsoorganisationen (WHO) som "ett tillstånd av psykiskt välbefinnande där varje individ kan förverkliga sina egna möjligheter, klara av vanliga påfrestningar, arbeta produktivt och bidra till samhället".² Förvarsbeslutet, miljön på förvaret (vilken oftast upplevs som fängelseliknande), osäkerheten om framtiden, och maktlösheten av att inte kunna styra sitt eget liv, är faktorer som tillsammans bidrar till försämrade psykiska hälsa hos förvarsintagna. Tillgången till vård är dessutom begränsad i flera av de svenska förvaren vilket i sig påverkar förvarsintagnas psykiska hälsa negativt.³

Förvar kan även påverka de intagnas fysiska hälsa genom hälsoproblem som sömnsvärigheter, huvudvärk och magproblem. Risken att drabbas av fysiska hälsoproblem ökar för de människor som redan har hälsoproblem som kronisk smärta, astma och medicinska sjukdomar. Hos många av de som hålls i förvar försämras både den fysiska och psykiska hälsan ju längre förvarstiden fortlöper.⁴

Det föreligger alltså flera negativa och nedbrytande konsekvenser av förslaget. För att dessa konsekvenser ska anses vara nödvändiga och proportionerliga måste behovet av dem motiveras. I en utredning som inkluderar förslag på förstärkt uppsikt kan frågan ställas om lidandet förlängda förvarstider orsakar människor är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till resultatet som väntas uppnås. Utredningen har inte tillräckligt motiverat behovet av ökade tidsgränser för förvar när förstärkt uppsikt också föreslås. I stället har statistik kring hur många personer under uppsikt som avviker i dagsläget, 22,9%, redovisats, men i och med förslaget om förstärkt uppsikt antas denna siffra minska.⁵ Försättningsvis antas alltså antalet avvikelser vara relativt lågt. Behovet av förlängda förvarstider har därför inte motiverats.

Bestämmelserna för barn

Civil Rights Defenders anser att barn inte bör tas i förvar överhuvudtaget. FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att förvar på grund av migrationsskäl är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa, och har sagt att alla barn har en grundläggande rätt att slippa förvar. Kommittén har föreslagit att förvar av barn på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus bör upphöra helt.⁶ Som utredningen själv belyser har dessutom endast hälften av EU:s medlemsstater lagstiftning som möjliggör förvarstagande av ensamkommande barn, som är särskilt sårbara, i återvändandeprocessen.⁷ UNCHR delar denna uppfattning.⁸

Civil Rights Defenders avser därför att förvarstiderna för barn definitivt inte bör förlängas. Förvarstagande av barn, även om det sker under kort tid, kan ha negativa effekter på barnets

¹ Svenska Röda Korset. *Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande*, 2022, s. 30 ff. [bortom-forvar-undersokning-om-alternativ-till-forvar-och-effekterna-av-frihetsberovande.pdf](#) [2025-04-16].

² Folkhälsomyndigheten (2021) Vad är psykisk hälsa? <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psyisk-halsa-och-suicidprevention/vad-ar-psyisk-halsa/> Hämtad 2021-11-29.

³ Svenska Röda Korset, s. 30 ff.

⁴ Ibid.

⁵ SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar, s. 283, 315.

⁶ FN:s kommitté för barnets rättigheter. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 23 (2017) Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 2017, s. 3 [allman-kommentar-nr-23.pdf](#) [2025-04-22].

⁷ SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar, s. 227.

⁸ UNCHR. *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, s. 2 <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/58a458eb4.pdf> [2025-04-28].

psykiska och fysiska hälsa. Detta för att barn är känsligare för frihetsberövande än vuxna.⁹ Även korta förvar kan alltså leda till trauma och långvariga psykologiska problem samt påverka deras utveckling och välbefinnande negativt. En hög grad psykisk ohälsa har rapporterats hos barn i förvar.¹⁰

Vidare kommer utredningens förslag påverkas av kostnadsaspekter. Förlängda försvarstider innebär ökade kostnader för staten. Vidare innebär förslaget om förstärkt uppsikt, särskilt elektronisk övervakning, ökade kostnader.

Enligt artiklarna 28 och 31 Barnkonventionen har alla barn rätt till utbildning, åldersanpassad rekreation och möjlighet till fritidsaktiviteter. För barn som ska utvisas på grund av brott och därför ska kunna hållas i förvar i upp till sex månader måste få denna rätt tillgodosedd. Om resurserna för utbildning, barnanpassad personal och en barnanpassad miljö inte finns medför det frågor om förvar av barn är lämpligt. Det räcker inte att säga att förvar ska vara barnanpassade, resurserna måste finnas.

Om ett barn ska tas i förvar trots de negativa konsekvenser det medför, är det av högsta vikt att det sker under kortast möjliga tid.

6.6.4 Förutsättningarna för att besluta om förstärkt uppsikt

- Civil Rights Defenders instämmer med utredningens resonemang att förstärkt uppsikt är mindre ingripande än förvar, men betonar att denna åtgärd bör användas restriktivt.

Generellt

Civil Rights Defenders välkomnar ambitionen att minska förvarstagande av utlänningar genom användningen av mindre ingripande åtgärder; däremot måste dessa åtgärder tillämpas med försiktighet.

Förstärkt uppsikt innebär begränsad rörelsefrihet, och inskränkningar i rätten till privat liv enligt artikel 8 EKMR. Att vara under konstant övervakning och ha begränsad rörelsefrihet kan skapa stress och oro. Dessutom kan elektronisk övervakning leda till stigmatisering och känslor av skam.¹¹

Eftersom förstärkt uppsikt, även om den är mindre ingripande än förvar, utgör en ingripande åtgärd är det viktigt att den används med försiktighet. Det föreligger en risk att införandet av förstärkt uppsikt medför att åtgärden regelbundet används i stället för vanlig uppsikt. Uppsikt bör fortsättningsvis vara normen och förstärkt uppsikt bör tillämpas restriktivt.

Enligt utredningen kan proportionerliga och individbaserade beslut som endast pågår så länge som det är nödvändigt tas om det inte finns någon fastställd tidsgräns. Civil Rights Defenders delar inte den bedömningen utan anser att det bör finnas en övre tidsgräns.

Att sätta individer under elektronisk övervakning med fotboja och begränsa deras rörelsefrihet till ett specifikt geografiskt område utgör betydligt mer ingripande åtgärder än uppsikt. Den utgör långtgående inskränkningar av den enskildes rätt till sin personliga integritet enligt 2

⁹ Holmgren, A. *Om den s.k. ungdomsredaktionen*, SvJT 2018, s. 355 ff.

¹⁰ Svenska Röda Korset, s. 35 ff.

¹¹ National Immigration Forum. *Fact Sheet: Electronic Monitoring Devices as Alternatives to Detention*, 2019, [Fact Sheet: Electronic Monitoring Devices as Alternatives to Detention - National Immigration Forum](#) [2025-04-22].

kap. 6 § andra stycket regeringsformen och rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 EKMR.

Förstärkt uppsikt kan jämföras med intensiv övervakning av individer dömda till fängelse i högst sex månader. I och med att intensiv övervakning i det fallet utgör en alternativ verkställighetsform till fängelse, föreligger en tidsbegränsning för åtgärden på sex månader.¹² Förstärkt uppsikt är ett alternativ till förvar och utgör en så pass ingripande åtgärd att en tidsgräns för hur länge åtgärden kan användas är ett måste.

Åldersgräns

- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att det inte ska finnas en åldersgräns för förstärkt uppsikt.

Utredningen föreslår att ingen uttrycklig åldersgräns ska införas för förstärkt uppsikt. Detta motiveras av att det inte finns någon åldersgräns för förvar av barn vilket innebär att en åldersgräns för förstärkt uppsikt skulle kunna leda till att yngre barn döms till förvar, vilket är en mer ingripande åtgärd.

Som utredningen påpekar är dock förstärkt uppsikt mer ändamålsenligt för barn i åldrarna 15–17. Detta beror delvis på att det är högst osannolikt att yngre barn kommer att avvika utan sina vårdnadshavare. Vidare kan den elektroniska övervakning som förstärkt uppsikt innebär, specifikt bäranden av fotboja, skapa stigmatisering, känslor av obehag och förvirring hos barn. Det kan upplevas väldigt dehumaniserande att utsättas för elektronisk övervakning, som om man sätts i koppel.¹³ 15-åringar har en större mognad och därmed en större förståelse för syftet med övervakningen än yngre barn.¹⁴ Barn är särskilt sårbara för de negativa effekterna av förstärkt uppsikt. Barns sanktionskänslighet måste här särskilt beaktas.

Förslaget innebär även en risk för inledningsvis oenig praxis på området på grund av förslagets bristande vägledning i hur en proportionalitetsbedömning i förhållande till ålder ska göras.

Civil Rights Defenders vill upprepa sitt ställningstagande att barn inte bör tas i förvar. I och med att förstärkt uppsikt är ett alternativ till förvar anser vi att barn inte heller bör utsättas för elektronisk övervakning. För det fall att barn skulle bli föremål för åtgärden, anser Civil Rights Defenders, med beaktande av den låga avvikerisken, risken för oenig praxis och de negativa konsekvenserna elektronisk övervakning kan ha på barn, att en uttrycklig åldersgräns på 15 år bör införas.

Civil Rights Defenders anser inte att utredningen har tillräckligt motiverat behovet av att utsätta barn under 15 år för elektronisk övervakning. Vi delar förvisso utredningens slutsats om att förstärkt uppsikt av barn är att föredra framför förvar, men anser inte att alla alternativa lösningar har uttömts. Vi föreslår därför att en uttrycklig bestämmelse ska föras in i lagen om förstärkt uppsikt som fastslår att barn under 15 ska hållas under uppsikt, inte förvar, om det antas föreligga skäl för förstärkt uppsikt.

¹² Prop. 2004/05:34, s. 46.

¹³ Mack, Leah. "Electronic Monitoring Hurts Kids and Their Communities", *Juvenile Justice Information Exchange*, 2018 *Electronic Monitoring Hurts Kids and Their Communities Juvenile Justice Information Exchange* [2025-04-22].

¹⁴ SOU 2025:16 Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar, s. 315.

Remissvaret har beretts av Neve Adolfo.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Tf. biträdande chefsjurist