Migrationsverket

Generaldirektören

2025-04-29
Diarienummer 1.4-2025-2411

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Remissvar gällande betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16)
(Ju2025/00400)

Vi välkomnar överlag förslagen i betänkandet. Det nya regelverket kommer enligt vår bedömning att vara tydligare, mindre komplicerat och mer ändamålsenligt.

Vi vill lämna följande synpunkter.

Samordning med andra pågående lagstiftningsprojekt

Det är viktigt att förslagen stäms av och samordnas med andra pågående lagstiftningsprojekt som behandlar närliggande eller överlappande inslag, för att i möjligaste mån säkerställa stringens i migrationssystemet som helhet och undvika begreppsproblematik och oklara gränsdragningar. Vi vill särskilt uppmärksamma följande frågor.

Skyldigheter enligt uppsiktsbeslut i förhållande till skyldigheter enligt mottagandelagen

Vi instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att det tydliggörs hur de skyldigheter som kan följa av ett beslut om uppsikt ska förhålla sig till motsvarande skyldigheter som föreslagits av utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (avsnitt 6.5.6 i betänkandet).

Offentligt biträde

I betänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* föreslås en delvis ny ordning för offentligt biträde i asylärenden. Offentligt biträde för förvarstagna eller personer som står under uppsikt inom ramen för sin asylprocess har hittills förordnats genom befintliga 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Dessa förordnanden ska enligt förslaget ersättas av ett mer begränsat uppdrag enligt föreslagna 18 kap. 1 a § utlänningslagen. Det är viktigt att regleringen av rättshjälpen för förvarstagna och personer som står

Migrationsverket │ Organisationsnummer 202100-2163
www.migrationsverket.se │ migrationsverket@migrationsverket.se │ Växel 0771-235 235

under uppsikt blir tydlig. (Se utredningens kommentar om detta i avsnitt 10.3.8 i betänkandet.)

De nya grunderna för uppsikt och förvar

Föreslagna 10 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen

Utredningen föreslår en tidsgräns om en månad vid förvar enligt föreslagna 10 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen, dvs. när det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på. Förvar av den typen borde bli aktuellt främst när det finns en risk att sökanden avviker (jfr. mottagandedirektivets motsvarande bestämmelse, som tar upp just avvikanderisk).

Asylprocessen fram till att föreslagna 10 kap. 2 § 2 utlänningslagen (förvar enligt återvändandedirektivet) blir tillämplig kommer ofta ta längre tid än en månad. Förvarsgrunden i 10 kap. 3 § första stycket 2 kommer alltså inte att möjliggöra fortsatt hållande i förvar fram till dess, trots att risken för att sökanden avviker kvarstår.

Utredningen anför på s. 221 följande:

> Förvar i syfte att utreda grunderna för asylansökan får bara användas om man inte kan få fram uppgifterna från den asylsökande på annat sätt än genom att denna tas i förvar. Det som avses är inte att få fram alla fakta om grunderna för ansökan utan enbart grundläggande information om varför personen ansöker om asyl.

Det förefaller alltså som att utredningen anser att denna förvarsgrund kan användas i ett initialt skede för att säkerställa att vissa uppgifter kan hämtas in från den sökande, men inte för att fortsättningsvis säkerställa sökandens tillgänglighet under asylprocessen, t.ex. i överklagandeprocessen.

Migrationsöverdomstolen gav i MIG 2020:14 uttryck för att förvarsgrunden i art. 8.3 första stycket b i mottagandedirektivet i och för sig kunde vara tillämplig i situationen i målet. Det i målet överklagade förvarsbeslutet fattades efter att ansökan om asyl avslagits och sökanden utvisats, dvs. i ett skede där faktorerna som ansökan om internationellt skydd grundades på redan hade fastställts och bedömts i första instans (det administrativa förfarandet enligt asylprocedurdirektivet).

Det kan vara motiverat att göra en fördjupad bedömning av om direktivet tillåter förvar på denna grund genom hela asylprocessen och, beroende på den bedömningen, överväga en längre tidsfrist.

Föreslagna 10 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen

Föreslagna 10 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen förutsätter att det finns anledning att anta att syftet med asylansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Den motsvarande bestämmelsen i mottagandedirektivet kräver att det ska vara antagligt att sökanden gör ansökan om internationellt skydd *enbart* för att försena eller hindra verkställigheten av avlägsnandebeslutet. Detta kan uppfattas som en materiell skillnad. Full förenlighet med direktivet bör ändå uppnås genom myndigheternas direktivkonforma tolkning.

Det är också värt att uppmärksamma att det kommer att vara viktigt med tydlig dokumentation hos Polismyndigheten, så att det inte råder något tvivel om det kronologiska förhållandet mellan förvarsbeslutet och asylansökan.

Vilande förvarsbeslut

Skyldigheten att underrätta den myndighet som fattat ett vilande förvarsbeslut att den pågående frihetsinskränkningen upphört (avsnitt 5.13.3) är välkommen. Vi vill i sammanhanget uppmärksamma att det trots denna skyldighet kommer att finnas risk för att personen avviker under det glapp som uppstår mellan hävandet av den tillfälliga tvångsåtgärden och att förvarsbeslutet kan verkställas (dvs. att en polispatrull tar sig till inrättningen och kan omhänderta personen). Denna risk skulle minska eller elimineras om underrättelsen kunde lämnas redan när myndigheten *står i begrepp* att besluta om frihetsinskränkningens upphörande eller om den berörda personen under en kort stund kunde kvarhållas på stället för vården eller omhändertagandet i avvaktan på att förvarsbeslutet kan verkställas.

Uppsikt

Förstärkt uppsikt

Enligt utredningens förslag ska det anges i ett beslut om förstärkt uppsikt när den elektroniska övervakningen ska inledas. I de fall Migrationsverket beslutar om åtgärden förefaller ordningen ställa stora krav på samordning med Polismyndigheten, som ska montera utrustningen. Migrationsverket kommer att behöva förvissa sig om när Polismyndigheten har möjlighet att genomföra montering redan innan beslutet fattas. Det kan finnas skäl att överväga en ordning där den specificerade instruktionen om tid och plats för montering av utrustning och inledande av den elektroniska övervakningen vid behov kan utelämnas i själva beslutet om förstärkt uppsikt och istället lämnas antingen när utlänningen underrättas om beslutet eller när han eller hon inställer sig första gången hos Migrationsverket eller Polismyndigheten.

Ändringar i uppsiktsvillkoren

Det är önskvärt att det i propositionen ges utförligare vägledning rörande ändringar i uppsiktsvillkoren och hur dessa ska betraktas när det gäller tidsfristerna för ny prövning samt beslutens överklagbarhet. (Jfr avsnitt 8.5.2 i betänkandet.)

Det kan t.ex. uppstå behov av att under en pågående uppsiktsperiod ändra boende- eller vistelseskyldigheten så att den avser ett annat boende eller ett annat område än det som ursprungligen beslutats. Frågan är då om en sådan ändring bör ske genom att det dittills gällande uppsiktsbeslutet upphävs och ersätts av ett nytt ursprungligt uppsiktsbeslut, från vilket en ny tidsfrist för ny prövning börjar löpa. Det alternativa synsättet är att villkoren kan justeras inom ramen för det befintliga beslutet och att den ursprungliga tidsfristen för ny prövning fortsätter löpa. I det senare fallet uppstår också frågan om det ska gå att överklaga beslutet om justerade villkor.

Placering av förvarstagna

Införandet av säkerhetsavdelningar i Migrationsverkets förvarsverksamhet framstår som ett effektivt sätt att åstadkomma målet att färre förvarstagna ska vara placerade i Kriminalvårdens eller Polismyndighetens lokaler, vilket efterfrågats av bl.a. JO under lång tid. Det behöver samtidigt noteras att denna nivåförskjutning i uppdraget kan förväntas medföra betydande utmaningar som inte kan överblickas fullt ut i nuläget.

Hälso- och sjukvård på förvaret

Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att reglera *hur* regionerna ska erbjuda de förvarstagna den vård de är skyldiga att erbjuda.

Även om utredningens resonemang är rimligt anser vi att utfallet av den ordning som föreslås bör följas upp och att det ändå kan finnas skäl att framöver reglera området. Med den nuvarande ordningen finns det nämligen inga garantier eller tydliga miniminivåer avseende regionernas närvaro på förvaren, vilket kan leda till att förvarstagna inte får den vård de behöver i rätt tid.

Utredningen anser vidare att ett antal andra hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor som behandlats i kontakterna med Migrationsverket faller utanför utredningens uppdrag, varför dessa inte har berörts i sak i betänkandet. (Se avsnitt 12.2.2.) Vi ifrågasätter inte den bedömningen men vill ändå framhålla att förvarstagnas hälso- och sjukvård är ett område som generellt präglats av svårigheter under lång tid. Det är därför angeläget att det görs en mer djupgående analys av hälso- och sjukvården på förvaren i stort och särskilt följande frågor.

Hemtjänst och hemsjukvård

Vi vill betona vikten av att hemtjänst och hemsjukvård på förvaren regleras tydligt. Förvarstagna med behov av sådana insatser kan annars hamna i situationer där det finns risk för att deras grundläggande behov och värdighet inte kan tillgodoses. Tidigare försök till samverkan kring detta har inte lett till tillfredsställande resultat. Tillgången till insatserna har varierat beroende på var de förvarstagna befunnit sig, vilket inneburit att vården eller omsorgen inte varit jämlik och enhetlig.

Mottagandeutredningen föreslår i betänkandet *En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)* att hemtjänst ska kunna ges till asylsökande i Migrationsverkets boenden och att kommunerna ska få ersättning för detta. En motsvarande reglering bör övervägas avseende förvarstagna.

När det gäller hemsjukvård har det varit svårt att få den att fungera på förvaren, trots att behov funnits. Det finns ett behov av att ansvarsförhållandena förtydligas, så att den förvarstagne får den vård han eller hon behöver i rätt tid.

Läkemedel och egenavgifter

Personer som hålls i förvar kan behöva receptfria läkemedel (t.ex. Alvedon) på grund av tandvärk, feber eller liknande under tider på dygnet eller veckan då regionens personal inte är på plats. Tillhandahållandet av sådana läkemedel försvåras eller hindras av det gällande regelverket för inköp och hantering av dessa. (Se vår hemställan 2023-10-09 med diarienummer 1.1.2-2023-15148.)

Även hanteringen av förvarstagnas receptbelagda medicin kompliceras av otydligheter i regelverket. Det är inte ovanligt att apoteken vägrar lämna ut sådana läkemedel till förvarens personal, vilket försvårar verksamheten i de delarna.

Det kan finnas anledning att se över om personer som hålls i förvar ska betala egenavgift för läkemedel eller vid sjukvårdsbesök. Alla vårdenheter kan inte hantera kontanter och förvarstagna har sällan möjlighet att betala en faktura på sedvanligt vis.

Kostnader och konsekvenser

Säkerhetsplatser

Vi instämmer i utredningens bedömning att det behövs 60 platser på säkerhetsavdelning utifrån nuvarande förvarskapacitet samt att det följaktligen kommer att behövas 100 sådana platser vid en utökning av den totala kapaciteten till 1 000 förvarsplatser.

Kostnadsberäkningarna

Beräkningarna utgår från dygnskostnaden för en förvarsplats enligt Migrationsverkets årsredovisning 2023 (6 257 kronor), vilket betyder att kostnadsberäkningarna med största sannolikhet är för lågt räknade med tanke på den ökade kostnadsutvecklingen.

Kostnadsberäkningen för uppsikt är osäker eftersom det saknas uppgifter att utgå från och kostnaderna kan komma att öka när arbetssättet implementerats.

Förslagen kommer enligt utredningen att medföra ökade kostnader för Migrationsverket med uppskattningsvis 263 miljoner kronor. Detta består av

168 miljoner kronor för ökade antal dygn i förvar med anledning av fler beslut om förvar, 94 miljoner kronor för förslagen om placering (vilket inkluderar initiala och årliga kostnader för utbildning, säkerhetsutrustning och övriga investeringar, ökade hyreskostnader, inköp och fängsel och handläggning av ärenden om ny prövning) samt 73 000 kronor för möjlighet att tillfälligt lämna förvarslokalerna. Dessa kostnader kan tänkas öka enligt tidigare förklaring. Vi invänder inte mot beräkningarna men vill i sammanhanget särskilt lyfta att utredningens beräkningar utgår från en viss tidpunkt (tidigare årsredovisningar). Utöver kostnader för förvarsverksamheten kan särskilt bygg- och hyreskostnader förändras. Att bygga om förvarslokaler tar en viss tid och vi vill därför nämna att de beräknade kostnaderna kan komma att öka även i denna del.

Inrättandet av säkerhetsavdelningar kommer innebära särskilda kostnader för bland annat personal och ombyggnationer, vilka inte är fullt ut beräknade i utredningen. Utredningen har beräknat kostnader för 60 platser vilket motsvarar behovet vid myndighetens nuvarande förvarskapacitet. Fler beräkningar behöver göras för att bedöma kostnaden för de ytterligare 40 säkerhetsplatser som behöver inrättas när kapaciteten är totalt 1 000 platser. Detta kan öka det totala kostnadsbehovet jämfört med utredningens förslag.

De regeländringar som föreslås innebär nya och utökade uppdrag som inte ryms inom den befintliga finansieringen. Det innebär att medel behöver tillskjutas.

Övrigt

I samband med redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2025 om att uppdatera planen för en utökad förvarskapacitet har vi den 15 april redovisat en uppdaterad kostnadsberäkning för inrättandet och driften av nya förvarsplatser. Inrättandet av platser med högre säkerhet kommer inte att vara inräknade i den uppdaterade planen. Vi återkommer med eventuellt ökade kostnadsbehov gällande detta när förslag till regeländringar lämnas som proposition till riksdagen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Mauricio Sepulveda. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för migrationsrättsenhet 1, Per Löwenberg, deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör