

Remissvar Förvarsutredningen

Justitiedepartementet

Att: ju.ema@justice.ministry.se

Ju2011/1340/EMA

Yttrande avseende betänkandet *Förvar (SOU 2011:17)*

Sammanfattning

Flyktinggruppernas riksråd (FARR)

- är principiellt mot frihetsberövande av asylsökande
- välkomnar utredningens vilja att förvarstagna inte ska placeras i häkte
- välkomnar förslagen om ökad rättssäkerhet i prövning av häktetider
- har inga invändningar mot att lagtexten förtydligas så att det framgår att en person kan ställas under uppsikt enbart genom att lämna ifrån sig sitt pass eller annan ID-handling
- anser att utredningen kunde ha utvecklat de förvarstagnas tillgång till ombud och frivilligorganisationer
- välkomnar ett förtydligande gällande identitetsförvar och utredningsförvar, men är kritiskt till att förtydligandet gällande identitetsförvar gör det enklare att förvarsta asylsökande på denna grund.
- välkomnar utredningens slutsats att inte göra det enklare att ta barn i förvar
- vill uppmuntra till en vidare granskning av könsaspekter på förvarstagandet

Övergripande kommentar

Flyktinggruppernas Riksråd (FARR) är av principiella skäl mot förvarstagande av personer som sökt asyl i Sverige. Att söka asyl är en mänsklig rättighet. Det är FARR:s åsikt att en person som har tagit sig till Sverige för att söka säkerhet och trygghet inte bör mötas av våld, tvång eller frihetsberövande även om personen nekats asyl.

I *Förvar (SOU 2011:17)* beskrivs förvarsinstitutet som en processuell åtgärd. Det framhålls som ”naturligt och nödvändigt” att myndigheterna har möjlighet att vidta tvångsåtgärder som ett led i verkställningsprocessen. Att frihetsberöva barn och vuxna som inte begått något brott är enligt FARR inte försvarbart och att beskriva sådana tvångsåtgärder som naturliga borde vara otänkbart. Genom att använda våld, tvång och frihetsberövande mot personer som sökt asyl i Sverige behandlas dessa som kriminella. FARR anser att en rättsstat som Sverige borde kunna hitta legitima arbetsmetoder för att verkställa utvisningsbeslut.

FARR ställer sig också kritiskt till den godtycklighet som finns i systemet för förvarstagande. Möjligheten att frihetsberöva vissa personer är bara en av flera metoder som används i verkställighetsprocessen. Utlänningslagen anger på vilka grunder en person kan tas i förvar, men antalet förvarsplatser är begränsade och det är mycket svårt att förutse vilka personer som kommer att tas i förvar. FARR menar att denna oförutsägbarhet bidrar till en rättsosäkerhet för den enskilda. Stort handlingsutrymme lämnas åt enskilda tjänstemän vilket skapar utrymme för godtyckliga bedömningar och oenhetlig myndighetsutövning. Några handläggare gör bedömningen att det finns en risk att en person kommer att hålla sig undan verkställighet enbart utifrån att de i samtal sagt ett de inte vill eller kan återvända. Andra handläggare har större förståelse för att en person som precis fått ett utvisningsbeslut uttrycker sig så och lämnar över ärendet till polisen först efter betydligt starkare signaler om att en person planerar att avvika eller redan gjort det.

I utredningen framkommer att besök har gjorts på förvarsenheterna i Göteborg-Källered och Märsta men det framgår ingenstans om utredarna vid dessa besök haft kontakt med de förvarstagna eller om de enbart träffat personal. I övrigt har utredningen besökt eller samtalat med JO, Gränspolisens i Skåne, Ministeriet for Flyktinge, Invandrere og Integration i Köpenhamn, Rikspolischefen samt generaldirektörerna för Kriminalvården och Migrationsverket. FARR vill framhålla att det är av stor vikt att i utredningar som denna inte enbart utgå från ett

myndighetsperspektiv utan även inhämta kunskap och erfarenheter från rättighetsbärarna själva.

Det finns i dagsläget inget politiskt stöd för att avskaffa möjligheten att ta personer i förvar. Därför tar FARR tillfälle att i detta remissvar framföra åsikter kring slutsatserna i utredningen, trots att vi principiellt tar avstånd från användandet av förvar. Vi vill understryka att förvarsutredningen innehåller förslag till flera nödvändiga åtgärder som det är hög tid att realisera.

Placering i häkte

Utredningen anför följande: "Samtliga internationella riktlinjer och rekommendationer som finns på detta område stadgar att förvarstagna inte ska placeras i häkten och anstalter, och att, om sådana placeringar ändå sker, så ska utlänningarna hållas avskilda från andra intagna och behandlas utifrån aspekten att de inte är misstänkta eller dömda för brott. Sverige har fått kritik från både Europarådets tortyrkommitté och FN:s tortyrkommitté på detta område. Kritiken har framförallt gällt ordningen att placera självmordsbenägna utlänningar i häkten men har även gällt den hälso- och sjukvård som förvarstagna får på förvaren. Även utredningen anser att det är bekymmersamt att förvarstagna placeras i anstalter, häkten och polisarrester i den omfattning som sker. Att utlänningar som är förvarstagna placeras inom kriminalvården sänder enligt utredningens uppfattning en tydlig signal om hur det svenska samhället ser på dessa utlänningar."

FARR vill till fullo instämma i utredningens starka kritik och välkomnar förslaget att en person inte ska kunna placeras i kriminalvård enbart med hänvisning till att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv. Vidare vill vi anföra att Utlänningslagen förutsätter att det finns avskilda utrymmen inom Migrationsverkets förvar som kan användas för oroliga personer. Av förvarsutredningen framgår att sådana avskilda utrymmen inte existerar i verkligheten, lika lite som det finns tillräcklig tillgång till sjukvård eller tillsyn, vilket är mycket beklagligt.

När det gäller utredningens två förslag om att dels ge Migrationsverket i uppdrag att utbilda eller anställa personal på förvaren som har kompetens att använda det våld som den enligt lag har befogenhet att använda, och dels att dessa befogenheter ska utökas så att personalen

även ges rätt att förse en förvarstagen med handfängsel, vill FARR varna för riskerna att sådana befogenheter kan komma att missbrukas som bestraffning. FARR vill vidare understryka att vi är mot våld och andra metoder som innebär att asylsökande behandlas som om de vore kriminella och ser ogillande på att ytterligare lagrum skapas i sådant syfte.

Tillgång till vård, frivilligorganisationer och ombud

Den undermåliga sjukvården på förvaren har tidigare kritiserats såväl av Socialstyrelsen som av delegationer från FN:s kommitté mot tortyr, CAT, och Europarådets motsvarighet CPT. Tillgången till vård bör utvecklas bortom utredningens förslag. För att bättre kontrollera förhållandena på förvar bör även frivilligorganisationer, i linje med UNHCR:s riktlinjer, ges större insyn på förvaren. FARR välkomnar utredningens kritik mot rutiner kring vård och av tillgänglighet till vårdpersonal.

FARR vill också framhålla att de förvarstagna lider mycket av att inte veta hur länge de ska befinna sig på förvar och när utvisning ska ske. Eftersom den typen av uppgifter dessutom påverkar hur ombud och frivilligorganisationer kan arbeta för att stötta den förvarstagne skulle det vara önskvärt att den förvarstagne fick mer information. Detta lyfts mycket lite i utredningen.

De förvarstagna som lyder under Dublinförordningen är särskilt utsatta. Deras tillgång till ombud är begränsad och ofta har de inte hunnit etablera kontakt med frivilligorganisationer. Överlag upplever FARR att utredningen kunde ha utvecklat tillgången till ombud och frivilligorganisationerna.

Tidsfrister för beslut om förvarstagande

Utredningen föreslår att beslut om förvar ska lämnas in för prövning av domstol efter högst två veckor. Muntlig förhandling föreslås vara obligatorisk och besluten ska vara tidsbegränsade till högst två veckor respektive två månader. För kvarhållande efter tidens slut ska det krävas ny domstolsförhandling. Regeln om att förlängt förvarstagande kräver

"synnerliga skäl" föreslås bytas ut mot en bedömning av proportionaliteten, vilket innebär att det krävs starkare skäl ju längre tid någon har suttit i förvar. Det skulle då inte bara vara utlänningsens agerande som bedöms, utan också hur rimligt det är att förvarstagandet fortsätter i förhållande till vad myndigheten gör för att verkställa utvisningen. Liknande regler med längre tidsfrister skulle införas för beslut om uppsikt.

Utredningen tar upp exempel på förvarstider som tillåtits sedan den nya instans- och processordningen infördes. I dessa praxisavgöranden har mycket långa förvarstider på över två år godtagits eftersom det ansetts finnas synnerliga skäl. Vi tolkar utredningens ifrågasättande av utformningen av bestämmelsen om synnerliga skäl som en följd av slutsatsen att det är orimligt att en person som inte begått brott frihetsberövas under så lång tid. Samtidigt skrivs i utredningen att denna ”anser att bestämmelserna om hur länge en utlänning få hållas i förvar i större utsträckning bör spegla den praktiska tillämpningen”. Om utredningens förslag endast innebär ett förslag om ändring i lagtexten och inte i den praktiska tillämpningen anser FARR att detta inte är tillräckligt. Utredningen borde tydligare understryka att så långa förvarstider som hittills tillåtits i praxis aldrig kan anses stå i proportion till syftet med förvarstagandet.

Det föreslås också att när en domstol ska fatta beslut i ett mål om uppehållstillstånd så får det inte ta mer än en månad om den sökande är förvarstagen. FARR ställer sig bakom dessa krav som ett sätt att göra förvarstagandet mer rättssäkert.

Identitetsförvar och utredningsförvar

I utredningen framhålls att det råder oklarheter kring huruvida en person som söker asyl i Sverige kan frihetsberövas med hänvisning till att personens identitet är oklar samt att han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig. FARR vill påpeka att det juridiska uttrycket "styrka sin identitet" är ett mycket hårt krav, som en stor andel av de asylsökande inte kan uppfylla, och därmed bör användas med aktsamhet. (Det är exempelvis ett hårdare krav än det som normalt ställs i samband med beviljande av uppehållstillstånd.) Med det sagt upplever FARR ändå att otydligheten i lagtexten och frånvaron av vägledande praxis medför en icke enhetlig myndighetsutövning, vilket i sin tur skapar utrymme för godtyckliga bedömningar. FARR välkomnar därför ett förtydligande i lagtexten. Däremot är

FARR kritiskt mot att det förtydligande som görs innebär att det blir lättare att ta en asylsökande person i identitetsförvar. Att söka asyl är en mänsklig rättighet och ingen person bör frihetsberövas enbart med hänvisning till att han eller hon inte kan styrka sin identitet. De argument som presenteras i utredningen handlar i första hand om behovet av ett förtydligande i lagtexten. Däremot presenteras inga argument för varför asylsökande personer bör kunna tas i identitetsförvar. Enbart en hänvisning till en formulering i förarbetet och ett konstaterande om att det inte strider mot UNHCR:s slutsatser utgör inte en tillräcklig grund för att göra det enklare att ta asylsökande i identitetsförvar.

FARR betraktar identitetsförvar av personer som söker asyl som en onödig frihetsinskränkning och förespråkar därför ett förtydligande av lagtexten som innebär att asylsökande personer inte kan tas i identitetsförvar.

FARR välkomnar de föreslagna förtydligandena gällande utredningsförvar. FARR instämmer i att det är viktigt att det tydligt framgår av lagtexten att möjligheten att ta någon i utredningsförvar ska tillämpas mycket restriktivt, särskilt med bakgrund av bristen på domstolskontroll och att den asylsökande inte har rätt till ett offentligt biträde.

Barn i förvar

FARR välkomnar utredningens slutsats att inte göra det enklare att ta barn i förvar. FARR anser inte att något barn ska frihetsberövas genom att sättas i förvar. I det fall den lagstadgade rätten att förvarsta barn ändå behålls vill FARR kraftfullt understryka att denna möjlighet bör tillämpas ytterst restriktivt och enbart som en sista utväg.

Uppsikt

FARR har inga invändningar mot att lagtexten förtydligas så att det framgår att en person kan ställas under uppsikt enbart genom att lämna ifrån sig sitt pass eller annan ID-handling.

I utredningen föreslås att ett beslut om uppsikt ska ange hur ofta, när och hos vilken myndighet den asylsökande personen är skyldig att anmäla sig och/eller till vilken myndighet personen ska lämna sitt pass eller annan identitetshandling. FARR ser positivt på att det blir tydli-

gare för alla inblandade parter vad som gäller i samband med ett beslut om uppsikt. FARR instämmer också i förslaget om att den i beslutet angivna ansvariga myndigheten ges rätt att besluta om tillfälliga lättnader från uppsikten och om anmälningsplikten kan fullgöras på annan ort än den som uppges i beslutet.

Vad gäller reglerna om att ställa barn under uppsikt ser FARR positivt på att reglerna skärps så att ett barn inte kan ställas under uppsikt enbart för att ett beslut om avvisning eller utvisning fattats. FARR anser det vara orimligt att reglerna för att ställa barn under uppsikt är mindre strikta än för vuxna.

Könsperspektiv

Utredningen nämner knappt förvarstagandets effekter på kvinnor och män, trots att det inte sällan innebär helt olika upplevelser. FARR skulle önskat att utredningen tagit upp hur kvinnor som utsatts för trafficking, hedersrelaterat våld eller våld inom en relation hanteras. Som nämnts tidigare lider många förvar brist på avskildhet. Inte minst för kvinnor, och för barnfamiljer, kan förvaret vara en mycket otrygg plats. Det finns förvar som börjat ta större hänsyn till dessa frågor. Det borde vara en självklarhet på alla förvar.

För Flyktinggruppernas riksråd,

Frida Johansson Metso, ordförande

Ylva Sjölin, styrelseledamot