



Foto: Svenska Röda Korset

FÖRVARSTAGANDE AV MIGRANTER OCH ASYLSÖKANDE BÖR UNDVIKAS

Svenska
Röda Korsets
Positionspapper

#2

November 2019

Användningen av förvar fortsätter att öka i Sverige. Detta sker i takt med trenden inom övriga EU, där förvarstagandet har ökat betydligt de senaste åren – både under asyl- och återvändandeprocessen.

Sedan 1998 besöker Svenska Röda Korsets frivilliga personer som frihetsberövats och befinner sig på Migrationsverkets förvar i Sverige. Dessa besök ger organisationen en unik bild av situationen på förvaren och de humanitära konsekvenserna av ett frihetsberövande. SRK har genom åren dokumenterat de negativa och varaktiga effekterna av frihetsberövande på människors välbefinnande och mentala hälsa, samt bristerna i rättstillämpningen.

Vi ser med oro på de planer som finns på att betydligt utvidga antalet förvarsplatser. Detta mot bakgrund av de humanitära konsekvenserna förvarstagandet har för människor som frihetsberövas, de dokumenterade bristerna i rättstillämpningen vid förvarsbeslut men också eftersom möjligheten att införa alternativ till förvar ännu inte utretts.

Svenska Röda Korsets position

- Förvar av migranter och asylsökande ska undvikas – frihet ska alltid vara norm. Om det finns grund för att inskränka friheten ska mindre integritetskränkande åtgärder – som alternativ till förvar – beaktas först.
- Möjliga alternativ till förvar, utöver uppsikt, bör utredas i syfte att flera alternativ till förvar fastställs i lag och tillämpas.
- Beslut om förvar och alternativ till förvar bör endast fattas där det är nödvändigt, rimligt och proportionerligt i förhållandet till syftet. Ett beslut får endast fattas med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall.
- Proportionalitetsprincipen bör fastställas i lag så att det tydligt framgår direkt av lagstiftningen att en intresseavvägning måste föregå beslut om förvar, förlängning av förvarstiden samt beslut om placering i häkte eller på anstalt.
- Barn bör inte förvarstas.
- Förvarstagande av särskilt utsatta grupper bör undvikas – när så sker ska deras särskilda behov beaktas.
- Förvarstagna bör aldrig placeras i häkte, arrest eller på anstalt – när så ändå sker ska externplaceringen ske som sista utväg/ändast i undantagsfall och bör vara så kortvarig som möjligt.
- Respekten för viktiga rättssäkerhetsgarantier i beslutsfattandet rörande förvar och alternativ till förvar bör säkerställas.
- Villkor och behandling i förvar bör vara av icke-bestrafande karaktär. Detta innebär att förvarstagnas frihet inte ska begränsas utöver vad som är strikt nödvändigt
- En systematisk övervakning av att mänskliga rättigheter upprätthålls och respekteras inom förvaret bör säkerställas.

BAKGRUND

Migrationsverket, Polisen och domstolarna kan under vissa förutsättningar ta personer i förvar som inte har tillstånd att vistas i Sverige och som ska avvisas eller utvisas, men även för att utreda en persons identitet, om identiteten är oklar, eller någons rätt att vistas i landet.¹ Förvar är ett administrativt frihetsberövande vilket innebär att en persons rörelsefrihet är begränsad till en låst avdelning på Migrationsverkets förvar.

I linje med frihetsberövandets administrativa karaktär bör villkoren och behandlingen i förvaret vara av icke-bestrafande karaktär. Detta innebär att förvarstagnas frihet inte ska begränsas utöver² vad som är strikt nödvändigt. Exempelvis bör förvarstagna kunna röra sig fritt inom förvaren, familjemedlemmar bör få vistas tillsammans och förvarstagna måste kunna ha meningsfull kontakt med omvärlden.

Svensk och internationellt rätt ställer höga krav på rättssäkerhet när det är fråga om ett frihetsberövande. Ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd i den enskildes liv och får därför bara användas där det är nödvändigt, rimligt och proportionerligt i förhållandet till syftet. Lagen understryker även vikten av restriktivitet vid bedömningen och att förvar inte bör användas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom användningen av alternativ till förvar, dvs. uppsikt.³ Beslut om förvar och uppsikt får endast fattas om ingripandet kan motiveras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall och frihetsberövandet ska vara tidsbegränsat.

SVENSKA RÖDA KORSETS ROLL OCH MERVÄRDE

Svenska Röda Korset är en del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som frihetsberövats.⁴ Runt om i världen besöker representanter från både Internationella rödakorskommittén (ICRC) och nationella föreningar personer som har frihetsberövats. Arbetet med frihetsberövande är en av rörelsens mandatfrågor i enlighet med den internationella humanitära rätten. Metoden för besöken bygger även på rörelsens grundprinciper, såsom neutralitet och opartiskhet, samt sker oftast i konfidentiell dialog med berörda myndigheter.

I Sverige besöker Svenska Röda Korset häkten, anstalter och förvar. Besöken på förvaret påbörjades 1998 och huvudsyftet med besöken är att erbjuda människligt stöd för att motverka isolering och lindra de negativa effekterna av frihetsberövandet. Vid besöken kan förvarstagna som behöver stöd i enskilda ärenden hänvisas till Svenska Röda Korsets migrationsrådgivare. Besöken omfattar även observationer kring efterlevnaden av förvarstagnas mänskliga rättigheter. Besöksobservationer används som grund för att föra en dialog med myndigheterna samt för att påverka regelverket och behandlingen av förvarstagna i en humanitär riktning.

OBSERVATIONER OCH KONSEKVENSER

Svenska Röda Korsets har bevitnat förvarstagandets negativa inverkan på de förvarstagnas välbefinnande och hälsa. De viktigaste psykiska problemen som orsakas av frihetsberövandet är depression, ångest och PTSD.⁵ Svenska Röda Korset noterar att ju längre frihetsberövandet pågår, desto starkare är den negativa inverkan på människors mentala hälsa. Tidigare upplevda trauman – frihetsberövande, tortyr, våld och separation – kan förvärra dessa symptom, liksom den osäkerhet som är förknippad med verkställighetsprocessen och oron för framtiden.

Vi ser även att frihetsberövande av särskilt utsatta grupper, som exempelvis barn, är speciellt skadligt – även när det gäller korta förvarsperioder.⁶ Livsberättelsen hos barn som blivit förvarstagna blir oftast avbruten, med varaktiga effekter som ökar deras utsatthet efter frisläppandet

Svenska Röda Korsets arbete med förvarstagna innefattar även rättssäkerheten för personer som tas i förvar. Svenska Röda Korsets två senaste rapporter om förvar pekar på brister i rättstillämpningen på en rad områden.⁷ Enligt proportionalitetsprincipen måste varje beslut om förvar, förlängning av förvarstiden samt beslut om placering i häkte eller anstalt föregås av en intresseavvägning. Detta innebär en avvägning mellan intresset av att säkerställa verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut och det ingrepp som frihetsberövandet innebär för individen. Rapporterna visar att majoriteten av de granskade besluten saknar en sådan intresseavvägning, vilket tyder på att tillämpningen av proportionalitetsprincipen är otydlig och att lagstiftningen således bör revideras för att komma till rätta med denna otydlighet.

Rapporterna visar även att alternativ till förvar, såsom uppsikt, inte används i den utsträckning som var avsett när reglerna infördes.⁸ Användandet av förvar baseras ofta på uppfattningen att det är ett effektivare medel för att uppnå statens syften, detta trots att det inte har gjorts någon systematisk och kvalitativ utvärdering av uppsiktsinstitutets effektivitet. Vad gäller barnfamiljer leder denna uppfattning till ett val mellan att antingen separera familjemedlemmarna eller att ta hela familjen i förvar.

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG/REKOMMENDATIONER

De dokumenterade bristerna i rättstillämpningen vid fattandet av förvarsbeslut påverkar både individen och rättssäkerheten. Svenska Röda Korset rekommenderar därför att proportionalitetsprincipen fastställs i lag så att det tydligt framgår i lagstiftningen att en intresseavvägning måste föregå beslut om förvar, förlängning av förvarstiden samt beslut om placering i häkte eller på anstalt. Svenska Röda Korset befarar att om detta inte görs kommer det att leda till att fler förvarsbeslut fattas, fler placeras i häkte och på anstalt och att barn fortsätter

att förvarstas tillsammans med sina föräldrar eller skiljas från sina föräldrar när dessa förvarstas. Detta är en olycklig utveckling, eftersom det finns tydliga bevis på de svåra konsekvenser som ett frihetsberövande har för förvarstagna personer och i synnerhet för barns mentala hälsa och utveckling.

Svenska Röda Korset ställer sig kritiskt till förvarstagande av barn och vill särskilt betona att det finns alternativ till förvar som är mer humana och effektiva samt mindre kostsamma. Lagstiftaren borde utreda möjliga alternativ till förvar, utöver uppsikt, i syfte att prioritera att ny lagstiftning kring detta införs som kan möjliggöra användningen av flera alternativ till förvar.

Förvaren är slutna miljöer där förvarstagna ofta är helt beroende av myndigheten och dess personal när det gäller att få sina rättigheter tillgodosedda. Samhället i övrigt har sällan insyn i de förvarstagnas situation. Det finns således ett behov av en mer systematisk övervakning av respekten för och upprätthållandet av mänskliga rättigheter inom förvaret.⁹

- 1 Grunderna för förvar redogörs i Utlänningslagen (kap. 10) och förvarsinstitutet kan sägas vara ett administrativt frihetsberövande.
- 2 Migrationsverket kan besluta att vuxna förvarstagnas personer under vissa förutsättningar placeras i en av Polisens arrester eller i ett av Kriminalvårdens häkten eller fängelser i stället för Migrationsverkets förvar.
- 3 Uppsikt definition.
- 4 PERCO position paper on immigration detention and alternatives to detention.
- 5 Se SRK (2018) Barn i förvar – En undersökning av Svenska Röda Korset. Kapitel 3.
- 6 Ibid.
- 7 Se SRK (2018) Barn i förvar – En undersökning av Svenska Röda Korset och SRK (2012) Förvar under lupp.
- 8 Beslutande myndigheter kan även fatta beslut om uppsikt vilket innebär det att personen är skyldig att anmäla sig på bestämda tider hos antingen Polisen eller Migrationsverket på en viss ort. Personen kan också bli tvungen att lämna ifrån sig sitt pass eller andra identitetshandlingar.
- 9 Den faktiska tillsynen av Migrationsverkets försvarsenheter utförs idag av Migrationsverket självt. Migrationsverkets interna granskning av förvaren görs i alltför stor utsträckning ur verksamhetens perspektiv och inkluderar inte de förvarstagna. JO:s Opcat-enhet uppfyller kravet på att vara ett externt granskningsorgan och granskar förvaren regelbundet men inte med den frekvens som skulle önskas och inte alla förvaren.