

Motion till riksdagen 2018/19:41

av **Christina Høj Larsen m.fl. (V)**

med anledning av prop. 2017/18:284 Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att säkerställa att förvar endast förekommer när det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet kan tillgodoses genom att utlänningen ställs under uppsikt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att tydliggöra kraven på att beslut om förvar alltid ska motiveras tydligt och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att det inte ska framgå av utlänningslagen att utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande kan tas i identitetsförvar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att barn aldrig ska placeras i förvar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att förkorta tidsfristerna för domstolsprövningar och förvarstagande och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tidsfristen för en migrationsdomstol att avgöra ett mål om förvar bör sättas till fyra i stället för tio dagar och tillkännager detta för regeringen.

2 Inledning

Regeringen lägger i proposition 2017/18:284 Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar fram förslag om att reglerna om förvar och uppsikt av utlänningar ska moderniseras. Syftet är att skapa ett tydligare regelverk och höja rättssäkerheten i ärenden och mål om förvar och uppsikt. De föreslagna reglerna innebär bl.a. att en domstol alltid ska pröva om en utlänning får hållas i förvar längre tid än två veckor med stöd av utlänningslagen, att proportionalitetsprincipen får en avgörande betydelse vid bedömningen av hur länge en utlänning får hållas i förvar, att det blir tydligare vilken myndighet som i varje skede av migrationsprocessen är ansvarig för att besluta om förvar eller uppsikt och att den enskilde får en utökad rätt att komma till tals muntligen inför förvaltningsmyndigheterna och migrationsdomstolarna.

2.1 Användning av förvar och uppsikt i Sverige

Enligt den svenska lagstiftningen kan en vuxen utlänning tas i förvar i fyra situationer: för att fastställa hens identitet, s.k. identitetsförvar; för att möjliggöra en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige, s.k. utredningsförvar; för att det är sannolikt att hen kommer att avvisas eller utvisas, s.k. sannolikhetsförvar, eller för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar. Ett barn får inte tas i identitets- eller utredningsförvar. Däremot får ett barn under vissa förutsättningar tas i sannolikhets- eller verkställighetsförvar.

Barn och vuxna får ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, när förutsättningarna för förvar finns. Uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än förvar och innebär bl.a. att utlänningen är skyldig att anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket vid vissa tider. Uppsikt kan också innebära att utlänningen får lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. I valet mellan förvar och uppsikt ska beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtIL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. I förarbetena framhålls att förvar inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt.

Sveriges användning av förvar har kritiserats vid flera tillfällen av både FN-organ, Europarådet, forskare och civilsamhällesorganisationer. Kritiken har framför allt riktat sig mot den alltför omfattande användningen av förvar i stället för andra alternativ som uppsikt, att barn hålls i förvar och att häkten används för förvarstagande när de ordinarie förvarsplatserna inte räcker till. Mot den bakgrunden är det angeläget att lagstiftningen kring förvarstagande ses över. Vänsterpartiet menar dock att det är olyckligt att förslaget som regeringen presenterar fortfarande kommer att möjliggöra förvarstagande av barn och tillåta långa förvarstider. I detta lagstiftningsärende berörs inte heller frågan om att förvarstagna placeras i häkten. Den frågan bereds vidare inom Regeringskansliet. Vänsterpartiets förhoppning är att den beredningen snarast möjligt resulterar i ett tydligt förbud mot att placera förvarstagna i häkten.

I denna motion framför Vänsterpartiet förslag på hur propositionens brister kan åtgärdas, genom konkreta yrkanden. I övrigt står vi bakom propositionen.

3 Uppsikt och andra alternativ

Forskningsnätverket Odysseus presenterade 2015 en studie som visade att alternativ till förvarstagande inte används i den utsträckning som vore önskvärt. Sex EU-länder – Belgien, Litauen, Slovenien, Storbritannien, Sverige och Österrike – ingick i studien som visade att endast Österrike använde alternativ till förvarstagande i någon större utsträckning. Studien kom också fram till att länderna saknar bra rutiner för att identifiera sårbara personer, vilket leder till att de tas i förvar trots att det är olämpligt. Forskarna kritiserar också den bristande motiveringen av förvarsbesluten, inkluderat motivering av varför inte alternativ till förvar används.

Svenska Röda Korset framför liknande kritik i sin rapport Förvar under lupp från 2012 som bygger på granskningar av 953 beslut och domar om förvar. De menar att det i besluten och domarna om förvar inte går att utläsa huruvida en individuell prövning av proportionalitetsprincipen faktiskt har genomförts i varje enskilt fall. Om en sådan prövning gjorts är den i vart fall inte motiverad eller dokumenterad i beslutet eller avgörandet. Röda Korset framhåller också att uppsikt inte används som alternativ till förvar i den utsträckning som lagstiftaren avsett.

Även FN:s tortyrkommitté har kritiserat Sverige för en alltför omfattande användning av förvarstagande och för att man inte använder alternativet uppsikt i större utsträckning. Kommittén uppmanar Sverige att vidta alla möjliga åtgärder för att se till att förvar endast används som sista utväg.

Den kritik som framförts mot svenska myndigheters användning av förvarstagande visar att bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtlL som anger att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall inte har fått den effekt som lagstiftaren eftersträvade. Vänsterpartiet menar att det mot den bakgrunden är olyckligt att regeringen inte lagt fram förslag för att åtgärda detta. Regeringen bör återkomma med förslag om att säkerställa att förvar endast förekommer när det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet kan tillgodoses genom att utlännningen ställs under uppsikt. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Bristen på motivering av beslut om förvar i domar och beslut berörs inte heller i regeringens proposition, trots den kritik som Röda Korset framför utifrån de fall de granskat. Vänsterpartiet ser detta som en brist i förslaget och menar att det bör åtgärdas. Regeringen bör återkomma med förslag om att tydliggöra kraven på att beslut om förvar alltid ska motiveras tydligt. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4 Risk för ökad användning av förvar

Propositionen föreslår att det ska framgå av utlänningslagen att utlännningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande kan tas i identitetsförvar. Denna del av förslaget möter kritik från Amnesty International, Flyktinggruppernas Riksråd och Röda Korset. Amnesty anser att förslaget innebär en risk för ett schablonmässigt förvarstagande, och Röda Korset anser att lagstiftaren tydligt bör betona att utredningsförvar endast bör komma i fråga i undantagsfall.

Vänsterpartiet delar kritiken mot denna del av förslaget och menar att det mot bakgrund av den kritik som framförts mot Sveriges användning av förvar från bl.a. FN

finns en uppenbar risk för de konsekvenser som Amnesty befarar. Regeringen bör återkomma med förslag om att det inte ska framgå av utlänningslagen att utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande kan tas i identitetsförvar. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

5 Förvar av barn

Regeringen föreslår inga ändringar av reglerna om förvar av barn, med motiveringen att regelverket redan är mycket restriktivt och förenligt med internationella konventioner och rättsakter som Sverige är bundet av.

Sverige har vid flera tillfällen fått kritik för att barn placeras i förvar, bl.a. av FN:s kommitté mot tortyr. UNHCR säger tydligt att barn inte bör hållas i förvar som konsekvens av att de har migrerat. Det kan aldrig vara förenligt med barnets bästa enligt UNHCR som också har stöd av Unicef, FN:s barnrättskommitté och FN:s specialrapportör mot tortyr. Flera studier visar att placering i förvar försämrar barns psykologiska och fysiska välbefinnande och skadar deras kognitiva utveckling. Barn i förvar riskerar att drabbas av ångest och depression och uppvisar ofta tecken på posttraumatisk stress.

Vänsterpartiet är kritiskt mot att regeringen inte tagit till sig av den kritik som framförts mot Sverige eller den kunskap som finns avseende förvarstagande av barn. I ljuset av att samma regering drivit igenom att barnkonventionen ska bli svensk lag är det också märkligt att man inte agerar i denna fråga. Regeringen bör återkomma med förslag om att barn aldrig ska placeras i förvar. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

6 Tidsgränser

I propositionen föreslås att det av bestämmelserna om förvar ska framgå att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt samt att kravet på synnerliga skäl för att hålla en utlänning i förvar i mer än två veckor respektive två månader ska tas bort och ersättas med en proportionalitetsbedömning. Propositionen innehåller också tidsgränser för förvarstagande. En utlänning som har fyllt 18 år får hållas i utredningsförvar i högst 48 timmar. För verkställighetsförvar är tidsgränsen tre månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar får utlänningen hållas i förvar under högst tolv månader. För övriga grunder för förvar saknas absoluta tidsgränser. Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

En obligatorisk domstolsprövning föreslås vid längre förvarstider. Frågan om en utlänning ska hållas i förvar längre tid än två veckor ska alltid prövas i domstol. Domstolen får besluta om förlängd förvarstid med två veckor, eller två månader om det finns beslut om utvisning eller avvisning.

Sveriges advokatsamfund anser att en begäran om domstolsprövning bör göras senast fyra dagar efter att förvarsbeslutet har verkställts. Justitiekanslern anser att begäran bör göras så snart som möjligt. Amnesty anser att förvarstiden endast bör kunna

förlängas med två veckor i samtliga fall. Tidsgränserna vid förvarstagande har kritiserats av FN:s tortyrkommitté. Att människor kan sitta i förvar i ett år i väntan på utvisning tas upp explicit i kommitténs senaste rapport från 2014 som också rekommenderar att den svenska lagstiftningen ändras i detta avseende.

Vänsterpartiet välkomnar att det av lagen föreslås framgå att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt samt att införandet av en proportionalitetsbedömning föreslås. Vi instämmer dock samtidigt i kritiken från FN:s tortyrkommitté och ställer oss bakom förslagen från Sveriges advokatsamfund och Amnesty. Vi ifrågasätter även att det saknas absoluta tidsgränser för flera grunder för förvar. Förvarstagande är ett mycket allvarligt ingrepp för den enskilda individen. Tiden i förvar har stor betydelse för hur detta ingrepp påverkar den som utsätts. Därför bör tiderna vara så korta som möjligt. Att fastslå detta i lagen är enligt Vänsterpartiets mening inte tillräckligt. Det krävs också tydligare och kortare tidsgränser. Regeringen bör återkomma med förslag om att korta tidsfristerna för domstolsprövningar och förvarstagande enligt ovan. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Regeringen föreslår att en migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar så snart som möjligt, och senast tio dagar från det att målet kom in till domstolen. Verkställs beslutet om förvar under domstolens handläggning, ska tiden räknas från dagen för verkställigheten. Tiden ska få förlängas om det finns särskilda skäl. Den utredning som ligger till grund för propositionen föreslog att en migrationsdomstol ska avgöra ett mål om förvar senast fyra dagar efter att begäran om prövning kommit in till domstolen. Om det finns synnerliga skäl ska domstolen kunna förlänga fristen. Sveriges advokatsamfund anser att tidsfristen för att avgöra ett mål om förvar bör vara två dagar. Regeringens argument för sin längre tidsfrist handlar om att det ibland behövs mer tid för att hantera ärendena på ett rättssäkert sätt. Vänsterpartiet menar att utgångspunkten bör vara att förvarstagande pågår under så kort tid som möjligt, men utan att riskera rättssäkerheten. Utredningens förslag om fyra dagar med möjlighet till förlängning i särskilda fall anser vi vara väl avvägt. Tidsfristen för en migrationsdomstol att avgöra ett mål om förvar bör sättas till fyra i stället för tio dagar. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Christina Höj Larsen (V)

Ulla Andersson (V)

Ali Esbati (V)

Tony Haddou (V)

Ilona Szatmari Waldau (V)

Nooshi Dadgostar (V)

Ida Gabrielsson (V)

Daniel Riazat (V)

Cicie Weidby (V)