

Kommittédirektiv



Genomförande av EG:s direktiv om
återvändande samt frågor om förvar

Dir.
2009:1

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98) ska genomföras i Sverige.

Uppdraget innefattar att undersöka hur utlänningslagstiftningen och övrig för direktivet relevant lagstiftning överensstämmer med direktivets bestämmelser. Utredaren ska ta ställning till behovet av författningsändringar och andra åtgärder och lägga fram förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska även ta ställning till behovet av att genomföra bestämmelserna om tvångsmedel i rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 06.12.2003, s. 26) och hur dessa bestämmelser i så fall ska genomföras i Sverige.

Utredaren ska vidare med anledning av ovan nämnda direktiv och mot bakgrund av nuvarande praxis och rutiner, särskilt överväga om de regler om förvar som gäller enligt utlänningslagen är ändamålsenligt utformade. Om det är påkallat, ska utredaren lägga fram förslag till författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av dessa överväganden.

Bakgrund

Nuvarande bestämmelser

De för uppdraget relevanta bestämmelserna som rör avvisning och utvisning samt bestämmelser om förvar och tvångsåtgärder finns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716).

Återvändandedirektivet

Den 9 december 2008 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Direktivet syftar till att fastställa gemensamma regler och tillvägagångssätt som ska tillämpas i medlemsstaterna vid återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen. Direktivet omfattar bland annat bestämmelser om avvisning och utvisning, återreseförbud och förvar.

Transiteringsdirektivet

Den 25 november 2003 antog Europeiska unionens råd direktivet om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg. Direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 december 2005 i lagen om transitering av tredjelandsmedborgare (2005:754). Direktivet syftar till att underlätta transitering av tredjelandsmedborgare som ska återsändas till hemlandet via en flygplats som ligger i en annan medlemsstat än den som har fattat beslutet om avvisning. Direktivet innehåller fakultativa bestämmelser om användning av tvångsmedel i samband med transitering. I artikel 5.3(a) anges att en medlemsstat i enlighet med sin nationella lagstiftning får placera och inkvartera en tredjelandsmedborgare i säkert förvar. I artikel 5.3(b) anges att en medlemsstat får utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta en tredjelandsmedborgares eventuella försök att motsätta sig transiteringen.

Behovet av utredning

Återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast två år efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i EUT. Det ankommer på medlemsstaterna att införa lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Svensk rätt överensstämmer i stora drag med direktivets bestämmelser. Det finns dock skillnader i vissa avseenden, bland annat när det gäller bestämmelserna om återreseförbud och förvar.

Direktivet om bistånd vid transitering

Transiteringsdirektivet föreskriver möjligheten att använda vissa tvångsmedel i samband med transitering, bland annat förvarstagande. Den möjlighet till förvarstagande som i dag finns i svensk rätt begränsas dock till de situationer som anges i 10 kap. utlänningslagen och omfattar inte de tredjelandsmedborgare som transiterar i enlighet med direktivet (jfr prop. 2004/05:168, s. 24).

Övriga förvarsfrågor

En utlänning som befinner sig i Sverige kan enligt utlänningslagen under vissa förutsättningar tas i förvar, t.ex. om utlänningens identitet är oklar, om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (jfr 10 kap. 1 § utlänningslagen).

Mot bakgrund av att ett förvarstagande innebär ett stort ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes

rörelsefrihet ska institutet endast användas om andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Den tid en utlänning är förvarstagen ska vara så kort som möjligt. Samtidigt som förvarsinstitutet ska användas med försiktighet är möjligheterna till förvarstagande ett viktigt instrument för att en välordnad verkställighetsprocess i avvisnings- och utvisningsärenden ska kunna upprätthållas.

Under år 2008 verkställde Migrationsverket cirka 2 000 beslut om förvar. De flesta förvarsbeslut omfattade personer som hade meddelats lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Den genomsnittliga vistelsetiden i förvar uppgick till ungefär 13 dagar. Under samma period registrerade Migrationsverket cirka 15 000 nya ärenden för vilka verkställbara beslut om avvisning eller utvisning förelåg. Omkring 5 000 utlänningar avvek efter det att lagakraftvunna avlägsnandebeslut hade meddelats och innan ärendena överlämnades till polisen. Utöver dessa avvek ett stort antal personer innan ett beslut om avvisning eller utvisning hade meddelats.

Redovisningen ovan väcker frågor kring hur ett välavvägt regelsystem bör vara utformat samt hur en god tillämpning av regelsystemet ska säkerställas. Det bör vara möjligt att finna en balans mellan de sinsemellan konkurrerande intressena att förvarsinstitutet ska användas med stor försiktighet och att avvisnings- och utvisningsbeslut ska kunna verkställas.

Vid tillämpningen av den processordning som infördes genom utlänningslagen (2005:716) har frågan uppkommit vilken myndighet som under olika skeden i processen är ansvarig för förvarsfrågan. Ansvarsförhållandet kan behöva tydliggöras i de fall beslut om förvar och uppsikt har överklagats (jfr 10 kap. 13–16 §§ utlänningslagen). Det har även noterats oklarheter i lagstiftningen beträffande kravet på muntlig förhandling (jfr 10 kap. 12 § utlänningslagen), beräkningen av frister för ny prövning av förvarsfrågan efter överklagande (jfr 10 kap. 9 § utlänningslagen), möjligheten att överklaga beslut om uppsikt (jfr 14 kap. 1 § utlänningslagen) samt vilken myndighet som är klagandens motpart efter överklagande av förvarsfrågan i vissa fall (jfr 10 kap. 12 § utlänningslagen).

Förvarstagna utlänningar som utgör en säkerhetsrisk kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Bestämmelserna tillkom genom en reform som trädde i kraft den 1 oktober 1997. Tidigare placerades förvarstagna utlänningar regelmässigt i häkten och arrestlokaler. Tanken bakom reformen var att placeringar i polisarrest, häkte eller kriminalvårdsanstalt skulle minska avsevärt och endast användas i undantagsfall (prop. 1996/97:25 s. 142 f. och prop. 1996/97:147 s. 21). Det är först efter det att en incident har inträffat som Migrationsverket kan genomföra en utredning för att utröna om en säkerhetsrisk föreligger som grund för avskiljande eller placering i häkte (jfr 11 kap. 7 § utlänningslagen).

De inrättningar som i dag finns tillgängliga för att verkställa beslut om förvar är inte optimala placeringsalternativ för förvarstagna utlänningar som på grund av sitt psykiska hälsotillstånd har behov av vård och stöd, men som inte är så sjuka att det kräver tvångsomhändertagande inom ramen för lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128). Det är dock möjligt att det kan finnas alternativa former för placering som bättre tillgodoser dessa personers behov.

En utlänning som döms till fängelse och utvisning avtjänar normalt straffet på kriminalvårdsanstalt i Sverige. För det fall utvisningen inte verkställs i omedelbar anslutning till avtjänat straff, placeras en förvarstagen utlänning fortsättningsvis i anstalt, i Migrationsverkets förvarslokaler eller i häkte, ibland under lång tid efter det att straffet avtjänats. I en överenskommelse mellan Migrationsverket och Kriminalvårdsverket från juni 2001 fastslår myndigheterna att det i många fall är lämpligare att en utlänning som utvisats på grund av brott och som hålls i förvar i avvaktan på utresa stannar kvar i kriminalvårdsanstalt till dess verkställighet av utvisningen kan ske.

Sammanfattningsvis behövs det en övergripande analys av nuvarande lagstiftning och praxis för att utröna det samlade behovet av författningsändringar och andra åtgärder.

Uppdraget

Återvändandedirektivet

Utredaren ska ta ställning till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. I samtliga frågor som avser genomförandet av direktivet ska utredaren redogöra för svensk rätt på området och bedöma om denna står i överensstämmelse med direktivets bestämmelser. Utredningsuppdraget omfattar direktivets konsekvenser och behovet av eventuella regeländringar, inte bara med avseende på utlänningslagen och utlänningsförordningen utan också avseende andra relevanta författningar. Utredaren ska ta ställning till om det fordras författningsändringar eller andra åtgärder för direktivets genomförande i svensk rätt. Utredaren ska lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Direktivet om bistånd vid transitering

Utredaren ska undersöka behovet av att i svensk rätt införa den möjlighet till bestämmelser om kvarhållande, förvar och andra tvångsmedel i samband med transitering vid återsändande med flyg som medges av direktivet om bistånd vid transitering. Utredaren ska i de fall det bedöms nödvändigt lägga fram förslag till författningsändringar.

Övriga förvarsfrågor

Utredaren ska genomföra en övergripande analys av utlänningslagens bestämmelser om förvar.

I uppdraget ingår bland annat att undersöka om den nuvarande ordningen i fråga om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut om förvar är den mest effektiva och ändamålsenliga. I detta sammanhang ska utredaren även se över vilka uppgifter som bör åligga myndigheterna inom ramen för deras behörighet.

Utredaren ska analysera de oklarheter, avseende bland annat vilken myndighet som är ansvarig för förvarsfrågan efter ett

överklagande (jfr 10 kap. 13–16 §§ utlänningslagen), som har noterats i samband med tillämpningen av den nya processordningen.

I syfte att stärka rättssäkerheten för den enskilde samt skyddet för den enskildes integritet och mot bakgrund av bestämmelserna i återvändandedirektivet ska utredaren även bedöma vilken längsta tidsgräns för hållande i förvar som bör införas i lag (jfr artikel 15 i återvändandedirektivet).

Utredaren ska även undersöka om den nuvarande regleringen, avseende i vilka fall beslut om avskiljande och placering i häkte kan meddelas, är ändamålsenlig och tillräckligt tydlig samt om lagstiftningen tillämpas som är avsett, dvs. att förvarstagna utlänningar endast i undantagsfall ska placeras i dessa lokaler. I detta sammanhang ska utredaren även bedöma om det är ändamålsenligt och förenligt med skyddet för den personliga integriteten att förvarstagna utlänningar, som dömts till fängelse och utvisning och har avtjänat sitt straff på anstalt i Sverige, i den omfattning som sker i dag ska vara placerade på anstalt till dess att utvisningsbeslutet verkställs.

Utredaren ska vidare se över behovet av särskilda placeringsalternativ, både inom befintliga förvarslokaler eller i andra inrättningar, för förvarstagna utlänningar med behov av vård och stöd samt, om det bedöms nödvändigt, föreslå formerna för dessa alternativ. Utredaren ska i detta sammanhang beakta de internationella konventioner som reglerar behandling av personer med psykisk sjukdom.

Om det under utredningens gång framkommer andra behov av åtgärder för att förbättra och effektivisera förvarsverksamheten ska sådana ändringar också föreslås. Förslag om förvarstagande av utlänningar i andra situationer än dem som i dag är möjliga får lämnas endast om det är särskilt påkallat. Sådana förslag ska föregås av noggranna överväganden vad avser proportionalitet och rättssäkerhet samt integritet för den enskilde, som kan befinna sig i en utsatt situation. Förslag som kan komma att innebära förvarstagande av barn i andra situationer än dem som i dag är möjliga ska inte lämnas annat än om förvarstagandet otvetydigt är för barnets bästa och att alla

andra möjliga åtgärder i sammanhanget framstår som otillräckliga.

Mot bakgrund av den stora andelen utlännningar som avviker efter det att beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, ska utredaren, med utgångspunkt i ett fortsatt starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet och integritet, beakta behovet av att effektivisera verkställighetsprocessen i avvisnings- och utvisningsärenden.

Utredaren ska i sitt arbete utgå från principen om barnets bästa, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter och analysera vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Uppräkningen ovan är inte uttömmande, utan endast en exemplifiering av områden där det finns ett utredningsbehov. Det behövs en övergripande analys av nuvarande lagstiftning och praxis för att utröna vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga. Utredaren ska lägga fram förslag på de författningsändringar och andra ytterligare åtgärder som analysen ger upphov till.

Konsekvenser av utredningens förslag

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska göras enligt bestämmelserna 14–15a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Om utredarens förslag medför ökade kostnader, ska förslag till finansiering redovisas.

Samråd med andra utredningar

Regeringen beslutade den 23 augusti 2007 om direktiv för en utredning (dir. 2007:119, Utvärdering av instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden). Den 13 december 2007 beslutade regeringen om direktiv för en utredning (dir. 2007:172, Översyn av mottagandet av asylsökande). Regeringen avser även att besluta om kommittédirektiv för en utredning om transporter av frihetsberövade personer.

Utredaren ska samråda med ovannämnda utredningar.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2009. I en delredovisning ska utredaren lägga fram förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som är obligatoriska för genomförande av återvändandedirektivet. Delbetänkandet ska lämnas till regeringen senast den 15 juni 2009.

(Justitiedepartementet)