

Justitiedepartementet
Jenny Strandberg
103 33 Stockholm
jenny.strandberg@gov.se
Ju2018/04440/EMA

Svenska Röda Korsets synpunkter på förslaget till omarbetning av återvändandedirektivet

Svenska Röda Korset har beretts möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer på Europeiska kommissionens förslag till omarbetning av återvändandedirektivet (COM (2018) 634 final). Vi vill med anledning av detta framföra följande synpunkter.

Svenska Röda Korset har stor kunskap när det gäller arbete med människor på flykt – lokalt, nationellt och globalt. Vi har under många år arbetat med bland annat råd och stöd till asylsökande och driver behandlingscenter där vi ger vård och behandling till personer som lider av trauman från krig, tortyr eller svåra flyktupplevelser. Vi besöker även Migrationsverkets förvar. I dessa verksamheter såväl som i våra lokala aktiviteter möter vi ofta personer med utvisningsbeslut. Sedan 2003 har Svenska Röda Korset utvecklat rådgivning och stöd för att underlätta återvändande i samarbete med nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar i olika ursprungsländer.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korsets tillstyrker att det införs en skyldighet för EU:s medlemsstater att inrätta nationella program för tillhandahållande av återvändande- och reintegrationsstöd.
- Svenska Röda Korset avstyrker övriga delar av förslaget och rekommenderar istället att myndigheternas återvändandearbete bör vidareutvecklas för att underlätta för personer som ska återvända efter avslag på asylansökan och säkerställa att återvändandet är hållbart och sker under humana och värdiga former. Det saknas en konsekvensbedömning och därmed finns inget underlag som visar att kommissionens förslag kommer att leda till ett ökat återvändande. Tvärtom finns risker för både ökat mänskligt lidande och minskat förtroende för återvändandeprocessen

- Svenska Röda Korset vill särskilt uppmärksamma de humanitära konsekvenserna av ökade möjligheter till förvarstagande av personer i återvändandeprocessen. Förvarstagande har väl dokumenterade negativa och potentiellt varaktiga effekter för människors välbefinnande och mentala hälsa. Fler barn kan komma att förvarstas tillsammans med sina föräldrar eller skiljas från sina föräldrar när dessa förvarstas. Svenska Röda Korset ställer sig kritiskt till ökat förvarstagande och vill särskilt betona att det finns alternativ till förvar som är mer humana, effektiva och mindre kostsamma.

Förslaget i korthet

Det nu gällande återvändandedirektivet antogs 2008 och trädde i kraft 2010¹. I Europeiska kommissionens förslag till omarbetning av direktivet föreslås bland annat kriterier för att fastställa om det finns en risk för avvikande, en skyldighet för personer som ska återvända att samarbeta med myndigheterna under återvändandeprocessen, ändrade regler för att bevilja en tidsfrist för frivillig avresa, nationella system för återvändandehantering som ska kopplas till ett centralt EU-system och program för frivilligt (självmant) återvändande och reintegration, samt ökade möjligheter till förvarstagande och en ”minimiförvarsperiod” på minst tre månader.

Syftet med förslaget uppges vara att ”effektivisera återvändanden”, det vill säga att öka andelen verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut. Samtidigt framgår i motiveringen till förslaget att kommissionen *inte* har genomfört någon *konsekvensbedömning*, vilket innebär att det saknas underlag som visar att förslaget kommer att leda till ett ökat återvändande.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Övergripande

Svenska Röda Korset noterar inledningsvis att det i återvändandedirektivets preambel bekräftas att en förutsättning för återvändande är att ”rättvisa och effektiva asylsystem har införts där principen om *non-refoulement* respekteras fullt ut”. Detta är en viktig utgångspunkt i diskussionen om återvändande. Legitimiteten och därmed effektiviteten i

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

återvändandeprocessen påverkas av hur väl asylprövningen fungerar och i vilken mån asylprocessen förmår identifiera asylsökandes skyddsbehov.

Direktivet i dess nuvarande lydelse anger vidare att EU:s återvändandepolitik ”bör grunda sig på gemensamma normer för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras grundläggande rättigheter och värdighet”. Kommissionen föreslår nu att återvändandepolitiken även ska ha ”*en avskräckande effekt på irreguljär migration*”. Svenska Röda Korset vill i det här sammanhanget påminna om behovet av säkra och lagliga vägar som ger tillträde till EU:s territorium och som värnar rätten att söka asyl och bidrar till att rädda liv. Vi välkomnar därför betänkandet med rekommendationer till kommissionen om införande av *humanitära visum för asylsökande* som utarbetats av Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter. Enligt betänkandet når uppskattningsvis 90 procent av de asylsökande som beviljas skydd i EU medlemsstaternas territorium ”via irreguljära, ofta livshotande vägar”².

Enligt återvändandedirektivet ska frivilligt (självmant) återvändande prioriteras och tvångsåtgärder endast användas som en sista utväg. I direktivet betonas även vikten av ett hållbart återvändande. Vidare uppmanas medlemsstaterna att tillhandahålla ökat stöd och rådgivning i samband med återvändande. Dessa riktmärken bör vara utgångspunkt både för myndigheternas återvändandearbete och EU:s återvändandepolitik.

I linje med detta tillstyrker Svenska Röda Korset kommissionens förslag att det i direktivet införs en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta nationella program för tillhandahållande av återvändande- och reintegrationsstöd.

Eftersom det saknas en konsekvensbedömning finns det inget underlag som visar att till exempel ökat förvarstagande eller försämrade processuella garantier leder till ökat återvändande. Tvärtom finns risker för både ökat mänskligt lidande och minskat förtroende för återvändandeprocessen när fler personer förvarstas och möjligheten till självant återvändande inskränks. Svenska Röda Korset avstyrker därför övriga delar av förslaget och rekommenderar istället att myndigheternas återvändandearbete bör vidareutvecklas för att underlätta för personer som ska återvända.

Nedan lämnas mer detaljerade kommentarer till de delar av förslaget som berör risk för avvikande och förvarstagande, skyldighet att samarbeta under återvändandeprocessen, regler för frivillig avresa samt återvändandehantering och program för frivilligt återvändande.

² Europaparlamentet: Betänkande med rekommendationer till kommissionen om humanitära visum (2017/2270(INL)).

Risk för avvikande och förvarstagande

I kommissionens förslag anges att det finns behov av ändringar av reglerna om förvar. En ny grund för förvarstagande föreslås i samband med återvändandeprocessen (artikel 18), när en person utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller nationella säkerheten, vilket redan föreskrivs i EU:s asylregelverk. Det blir nu tre grunder för förvarstagande istället för två. Svenska Röda Korset ser med oro på att dessa grunder inte blir uttömmande eftersom kommissionen föreslår att ordet ”endast” tas bort i bestämmelsen.

Den största förändringen som föreslås är att grunden för risk för avvikande blir brett definierad (artikel 6). Enligt kommissionen finns det ett stort behov av EU-gemensamma objektiva kriterier för att fastställa om det finns risk för avvikande. Det införs en icke uttömmande förteckning med sexton kriterier för att fastställa om det finns en risk för avvikande. Dessa inkluderar fyra kriterier där risk för avvikande *ska* anses föreligga, om detta inte motbevisas, när *ett* av dessa kriterier är uppfyllt. För övriga kriterier gäller att förekomsten av en risk för avvikande ska fastställas på grundval av en övergripande bedömning av de specifika omständigheterna i det enskilda fallet.

Flera av de sexton kriterierna, som exempelvis att personen ”saknar ekonomiska resurser” eller ”har rest in till medlemsstaternas territorium på ett olagligt sätt” är mycket breda och innebär en risk för godtycklig tillämpning om inte begreppen definieras närmare. Det är därför tveksamt om kriterierna kan anses så objektiva som kommissionen avsett. Myndigheterna kan anse att det föreligger en risk för avvikande för personer som har förlorat rätt till dagsättning och boende (exempelvis enligt lagen om mottagande av asylsökande i Sverige), vilket gör det lättare att motivera ett frihetsberövande. För personer som inte kan styrka sin identitet, exempelvis afghaner och somalier, finns det risk för att kriteriet ”saknar handlingar som styrker identiteten” leder till att myndigheterna per automatik bedömer att det finns en risk för avvikande.

Flera rapporter har visat att det finns brister i hur medlemsstaterna bedömer om det finns en risk för avvikande³. Dessutom påpekas i dessa rapporter att det även finns brister i tillämpningen av nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna i de fall där ett beslut om förvar kan meddelas. Därför är det olyckligt att det inte finns en kodifiering av nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna i kommissionens förslag, vilket är desto viktigare när förutsättningarna för förvarstagande utökas.

³ Se Svenska Röda Korset (2012) *Förvar under lupp – En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar*. Se även De Bruycker, Philippe (ed.), Bloomfield, Alice, Tsourdi, Evangelia, and Pétin, Joanna (2014) *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation*, s. 69-74.

Det föreslås även en första ”minimiförvarsperiod” på tre månader (artikel 18). Enligt kommissionen är detta nödvändigt för att på ett bättre sätt återspegla hur lång tid som behövs för att slutföra återvändandeprocessen.

I förslaget föreskrivs nya regler som ska tillämpas för personer som omfattas av ”asylgränsförfaranden” (artikel 22). Bland dessa regler finns även särskilda grunder för förvar. Dessa innebär att asylsökande som fått avslag och som redan har hållits i förvar under asylprövningen inom ramen för asylgränsförfarandet, får hållas i förvar högst fyra månader inom ramen för gränsförfarandet för återvändande. Detta kan i praktiken innebära automatiskt fortsatt förvarstagande av personer som har fått avslag på asylansökan. Om avvisningsbeslutet inte kan verkställs under fyra månader får personen förvarstas under de allmänna förvarstider som regleras i direktivet.

Svenska Röda Korset befarar att de föreslagna reglerna om förvar och risk för avvikande kommer att leda till godtyckliga beslut och ökat förvarstagande. Fler barn kan komma 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 att förvar har en djupgående och negativ inverkan på människors välbefinnande och hälsa, också när det gäller korta perioder⁴.

Förutom att förvar varaktigt kan påverka människornas förmåga att leva meningsfulla liv, är det också dyrt i ekonomiska termer. Dessa kostnader betalas av individer, men även av samhällen. I de allra flesta fall är alternativ till förvar inte bara bättre för personers välbefinnande, de är också i allmänhet mycket mer kostnadseffektiva än frihetsberövande⁵. Flera studier på EU-nivå har visat att förvar är kostsamt för staten och att alternativ till förvar har visat sig vara upp till 80 % billigare än förvar⁶.

⁴ Se International Committee of the Red Cross (2017) *Second ICRC Comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Focus on Immigration Detention*, s.26. Se även De Bruycker, Philippe (ed.), Bloomfield, Alice, Tsourdi, Evangelia, and Pétin, Joanna (2014) *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation*, s.17. Se även Puthoopparambil, S., Ahlberg, B. & Bjerneld, M. (2016) “A prison with extra flavors”: *experiences of immigrants in Swedish immigration detention centres*. International Journal of Migration, Health and Social Care vol 11 (2), s. 73-85.

⁵ International Detention Coalition (2015) *There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention*, Jesuit Refugee Service Europe (2011) *From Deprivation to Liberty – Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*; Jesuit Refugee Service Europe (2012), *Policy Position on Alternatives to Detention*, UNHCR (2015) *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*.

⁶ De Bruycker, Philippe (ed.), Bloomfield, Alice, Tsourdi, Evangelia, and Pétin, Joanna (2014) *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation*, s. 23. Se även International Detention Coalition, s. III.

Erfarenheten från Svenska Röda Korsets arbete med återvändande och rådande forskning tyder på att förvarstagande minskar den enskildes förtroende för myndigheter och bidrar till ett klimat av rädsla och hindrar tillgången till den typ av stöd och hjälp som individen behöver för att medverka i återvändandeprocessen⁷. Svenska Röda Korset ställer sig därför kritiskt till de föreslagna reglerna och vill särskilt betona att det finns alternativ till förvar som är mer humana, effektiva och mindre kostsamma och som istället borde inkluderas i förslaget.

Skyldighet att samarbeta

En ny skyldighet för personer att samarbeta med myndigheterna i alla skeden av återvändandeprocessen införs enligt förslaget (artikel 7). Särskilt punkt 3 i den föreslagna bestämmelsen är problematisk: ”Medlemsstaterna ska informera tredjelandsmedborgarna om *konsekvenserna* av att inte uppfylla [skyldigheten att samarbeta]”. Eftersom dessa ”konsekvenser” inte är tydligt definierade i bestämmelsen finns det en risk att formuleringen öppnar upp för straffrättsliga sanktioner och kriminaliserar personer i återvändandeprocessen.

Frivillig avresa

Förslaget inskränker möjligheten till självmant återvändande på flera olika sätt. Den nuvarande minimigränsen på sju dagar för frivillig avresa tas bort, vilket möjliggör för medlemsstaterna att bevilja en kortare tidsfrist (artikel 9). Vid ”gränsförfarande” ska en tidsfrist för frivillig avresa inte beviljas. Medlemsstaterna får inte heller bevilja en tidsfrist för frivillig avresa om det finns en risk för avvikande som fastställts i enlighet med direktivet (se ovan).

Svenska Röda Korset ställer sig kritiskt till detta då möjligheten till självmant återvändande är en viktig del i ett humant och värdigt återvändande. Att inskränka möjligheten till självmant återvändande strider mot principen att självmant återvändande ska prioriteras och riskerar att underminera program som syftar till att stödja återvändande och reintegration.

Frivillig avresa kan ge förutsättningar för ett hållbart återvändande, med möjlighet till planering och förberedelse för reintegration samt möjlighet att länka personer med särskilda behov till specifika stödinsatser. I motsats till kommissionens förslag anser Svenska Röda Korset därför att möjligheten till självmant återvändande istället bör utökas.

⁷ Edwards, Alice (2011) *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, UNHCR legal and protection policy research series, April 2011, s. 34.

Återvändandehantering och program för frivilligt återvändande

Svenska Röda Korset ställer sig positivt till införandet av en bestämmelse som innebär att ”Medlemsstaterna ska fastställa program för tillhandahållande av logistiskt, finansiellt och annat materiellt eller icke-finansiellt bistånd...” (artikel 14). Syftet med detta ”bistånd” ska vara att stödja återvändande. I andra stycket framgår vidare att stödet *kan* omfatta stöd för återanpassning (reintegration). Svenska Röda Korset föreslår att formuleringen ytterligare stärks genom att ”kan” ersätts med ”bör”. Vår erfarenhet är att det långsiktiga reintegrationsstödet är grundläggande för ett hållbart återvändande. Vi föreslår vidare att det specificeras att stödet bör utgå ifrån individens och särskilt utsatta grupperns behov. Exempelvis bör barn få tillgång till specifikt återvändande- och reintegrationsstöd. Stödet bör inte heller kopplas till skyldigheten att samarbeta (se ovan) i fall som involverar barn, varken ensamkommande barn och barn i familj, så som föreslås eller begränsas till att gälla enbart vissa ursprungsländer.

Med utgångspunkt i vårt humanitära uppdrag erbjuder Svenska Röda Korset rådgivning och stöd för att minska utsattheten hos personer som ska återvända efter avslag på asylansökan och för att bidra till ett humant, värdigt och hållbart återvändande. I rapporten *Avslag på asylansökan – Återvändande*⁸ ger vi utifrån våra erfarenheter ett antal rekommendationer om hur myndigheternas återvändandearbete kan förbättras:

- Utveckla dialogen och utöka antalet samtalstillfällen med den enskilde inför utresan i syfte att säkerställa att personen som ska återvända har förstått innebörden av myndigheternas beslut, känner till sina rättigheter och är tillräckligt förberedd.
- Säkerställ att individens behov ställs i centrum vid planering och förberedelse inför återvändandet med hänsyn till försörjning, möjligheter till stöd och boende i hemlandet och eventuell särskild utsatthet.
- Förbättra rutinerna för bokningar av resor – detta är särskilt viktigt avseende särskilt utsatta personer – och undvik att personer anländer på natten och utan möjlighet att ta sig vidare från flygplatsen.
- Utöka möjligheterna till förlängning av tidsfrist innan utresan och tydliggör reglerna för vad som utgör skäl för förlängning.

⁸ Svenska Röda Korset (2016): *Avslag på asylansökan – Återvändande*: <https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/avslag-pa-asylansokan---atervandande/>

- Verka för att införa återetableringsstöd för återvändande till fler länder, särskilt där små möjligheter till försörjning finns.
- Etablera rutiner för regelbundna möten med Svenska Röda Korset och andra aktörer inom området för erfarenhets- och informationsutbyten.
- Säkerställ att information om Svenska Röda Korsets och andra aktörers verksamhet för att underlätta återvändande kommer till målgruppens kännedom i god tid.

Ytterligare rekommendationer ges i rapporten *Genusperspektiv – i asylprocessen och vid återvändandet*⁹, som understryker vikten av att ansvariga myndigheter inkluderar ett genusperspektiv i återvändandearbetet och bland annat uppmärksammar behovet av landinformation som rör kvinnors situation. Det är även angeläget att personal som arbetar med återvändandefrågor får relevant utbildning i trauma, tortyr och bemötande för att främja ett individanpassat bemötande och bättre stöd till personer som har varit med om svåra och traumatiska händelser. Svenska Röda Korset kan sammantaget konstatera att ett förbättrat stöd med större hänsynstagande till individuella behov och förutsättningar medför att återvändandet underlättas och att möjligheterna till ett hållbart återvändande ökar.

SVENSKA RÖDA KORSET

Martin Ärnlov
Generalsekreterare

⁹ Svenska Röda Korset (2016): *Genusperspektiv - i asylprocessen och vid återvändande*: <https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/genusperspektiv---i-asylprocessen-och-vid-atervandande/>