

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

SOL 061

Vårterminen 2003

FÖR VARET

- en kvalitativ studie om rättssäkerhet
och mänskliga rättigheter.

Författare: Angelica Nilsson

Handledare: Lars Harrysson

Abstract

Immigrants that wants to come to Sweden and don't have any visas, residence permit or passports and are not cooperative will be placed by the Swedish authorities at "förvaret".

The purpose of this essay was to investigate "förvaret" in perspective of human rights and legal security.

The questions at issue, which are connected to the purpose are:

Are there any connections between legal security and human rights and if so, in which way?

Is the public control of "förvaret" satisfying?

What is the purpose with "förvaret" and how is the work organised?

Who is placed at "förvaret" and which law regulates the decisions?

Voluntary organisations are visiting "förvaret". Is it important and what purpose does it fulfill?

The method consisted of four qualitative interviews with people that in some way are connected to "förvaret". The interviews were primary and the literature were secondary data.

My conclusions are that legal security are affected by different issues, such as the law, economy and practical problems. Some of the decisions are not satisfying in a legal security perspective. Further more legal security is connected to human rights and different freedomconceptions.

The visitingoperations that the voluntary organisations make are an additional part in the legal security. It is also important in question of public control and serves as support for the immigrants.

Innehållsförteckning

Förord	1
1 Inledning	2
1.1 Problemformulering	2
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Metod.....	5
1.3.1 Metodkvalitet.....	6
1.3.2 Urval.....	7
1.3.3 Tillvägagångssätt, källkritik och tidigare forskning.....	8
1.4 Fortsatt framställning.....	9
2. Presentation av förvaret	10
2.1 Besök på förvaret i Malmö	10
3. Lagstiftning	11
3.1 Beslut om förvar	11
3.2 Utlänningslagens historia i korthet	12
3.3 Sverige och konventionerna	13
4. Intervjuframställning	14
4.1 Personal på förvaret.....	15
4.1.1 Historia	15
4.1.2 Förvaret, beslut och de förvarstagna.....	15
4.1.3 Förvarspersonalen och deras arbete.....	17
4.2 Polisens roll.....	20
4.3 Besöksverksamheten och frivilligorganisationerna – Röda Korset och Amnesty.....	21
5. Teori (centrala begreppsdefinitioner)	26
5.1 Rättssäkerhet.....	26
5.2 Ramlag.....	29
5.3 Frihet och rättighet.....	30
5.4 Frihetsberövande.....	34
5.5 Motivationsarbete	35
5.6Handledning.....	36
6. Analys	36
6.1 Rättssäkerhet.....	36
6.2 Besöksverksamheten och insyn.....	39
6.3 Mänskliga rättigheter	40
6.4 Frihetsberövande.....	42
7. Avslutning	43
7.1 Sammanfattning.....	43
7.2 Diskussion.....	45

8. Källförteckning	48
8.1 Litteratur	48
8.2 SOU-tryck.....	49
8.3 Övriga	49
8.4 Internet.....	49
8.5 Intervjuer.....	49

Bilagor

- 1 Utlänningslag 6 kap 9§
- 2 Europakonventionen 5(4)
- 3 Regeringsformen 1 kap
- 4 Utlänningslagen grund för förvar
- 5 Utlänningslagen om offentligt biträde
- 6 Utlänningslagen om aktiviteter mm
- 7 Utlänningslagen om överklagande
- 8 Intervjuguide

Förord

Ha ha... jag klarade det...

Valet att skriva c-uppsatsen på egen hand var för mig något självklart. I efterhand är jag övertygad om att detta val hade fått en annorlunda utgång eftersom skrivandet av en uppsats är enormt energikrävande. Den fanns ständigt i mina tankar och de sista veckorna hade jag praktiskt taget inget liv överhuvudtaget. Trots detta var jag två dagar före inlämning helt övertygad om att det inte fanns en chans i världen att bli färdig med uppsatsen.

Jag blev färdig..., och känslan av att ha blivit godkänd går knappast att med ord beskriva.

Det finns några som jag vill passa på att tacka.

Först och främst alla intervjupersoner som gjorde uppsatsen möjlig och min handledare Lars Harrysson.

Jag vill skriva något till er som under de intensiva och jobbiga veckorna trodde på mig då jag inte själv gjorde det. Tack ni vänner och andra, vilka jag ingen nämner vid namn men hoppas och tror att ni vet vilka jag menar, som inspirerade och lugnade mig. Ni hjälpte mig genom upplyftande och intressanta samtal och diskussioner och sa att det var ok även om jag inte skulle hinna bli färdig i tid. Detta hjälpte mig att fortsätta då jag egentligen bara ville ge upp.

Den bästa promenadpartnern... vad hade vi gjort utan den friska luften?

Jag vill också tacka mamma och pappa som jag tillbringade sista uppsatsveckan tillsammans med hemma i "lilla byn". Utan er hade det aldrig gått!

Med lite distans och njutning av sommarens ledighet kan jag nog säga att jag faktiskt är stolt över denna uppsats. Det är ju trots allt jag som har skrivit...

1. INLEDNING

1.1 Problemformulering

Förvar är en verksamhet som drivs av utlänningsmyndigheten Migrationsverket. Det syftar till att försäkra sig om att en utlänning ska vara tillgänglig för myndigheten, och beslut om förvar är ett sätt att begränsa personens rörelsefrihet. Migrationsverket har ansvar för de utlänningar som tas i förvar och tog över verksamheten från polismyndigheten, den 1 oktober 1997. Migrationsverket driver fyra stycken förvar i Sverige. Regler om hur förvar och dess verksamhet ska bedrivas och vilka som får tas i förvar bestäms utifrån Utlänningslagen, 6 kap (se bilaga 1).

Förvaret i Malmö är beläget i gamla Östra Sjukhuset, vilket var ett ”mentalsjukhus”, men som sedan 1997 är ett förvar. Syftet med att ta en utlänning i förvar är att denne ska vara tillgänglig för myndigheten och det finns *tre* olika anledningar att ta en person i förvar:

- identiteten är oklar och behöver utredas, så kallade identitetsförvar
- utredning om rätten att få stanna i Sverige ska kunna genomföras
- det är sannolikt att han inte kommer att få stanna eller om det är beslutat att han ska lämna landet och om myndigheterna i dessa fall tror att utlänningen kommer att hålla sig undan

Att en person tas i förvar ses av bl. a. Amnesty som ”att fängsla en person trots att denne inte gjort något brottsligt”, och organisationen menar att det strider mot FN-s konvention om de mänskliga fri- och rättigheterna med tagande i förvar.

Det finns starka kriterier som ska uppfyllas för att en person ska tas i förvar. Vilka som får lov att tas i förvar och vad som krävs är fastslaget i Utlänningslagen, vilket är en ramlag, och dessa beslut fattas av polismyndigheten, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.

Det krävs att beslut om förvar sker på ett rättssäkert sätt, och den vanligaste definitionen av rättssäkerhet innebär att motverka godtycke i rättslig utövning.

Med detta menas både att de lagar som finns rent formellt ska följas, och att innehållet i lagarna inte ändras genom godtycke eller åsidosätts av någon annan anledning. Vad som verkligen menas med att ett myndighetsbeslut ska vara rättssäkert är inte helt lätt. Begreppet är komplicerat och betydelsen varierar, både över tid, i innebörd men också att det innefattar en mängd olika uppfattningar. Dessa uppfattningar står i nära samband med synen på rättigheter (Gustafsson, 2003).

I det mer moderna begreppet finns krav på att besluten ska vara ”rimliga, rättvisa och riktiga” för att kunna betraktas som rättssäkra. Det är inte tillräckligt att besluten lever upp till de formella kraven utan det ska finnas en viss grad av etisk godtagbarhet. Rättssäkerhet hänger nära ihop med mänskliga rättigheter. Beyer (1990) menar att det verkar finnas ett samband mellan de livsvärden som skyddas av de mänskliga rättigheterna och många av de krav rättssäkerheten ställer. Det viktigaste att skydda gentemot staten är de mänskliga rättigheterna.

Vad är då rättssäkerhet och mänskliga rättigheter och hur tas detta till vara på förvaret och då beslut om förvar fattas? Det finns många olika tankar och teoretiska ståndpunkter angående detta, speciellt eftersom begreppen i sig är väldigt omfattande.

Med mänskliga rättigheter menas vanligtvis sådana rättigheter som erkänns i de olika internationella konventionerna och deklARATIONERNA om de mänskliga rättigheterna. Historiskt har de medborgerliga och mänskliga rättigheterna samma grund. Frihet är en mänsklig rättighet. I de deklARATIONER som finns angående de mänskliga rättigheterna är rätten till frihet det som ofta står högst på listan. Rätten till frihet är så att säga grunden till de mänskliga rättigheterna (Bobbio, 1990).

Ett sätt att ta till vara de mänskliga rättigheterna och värna om rättssäkerheten är genom att en öppen insyn finns. Detta är något som myndigheterna strävar efter att tillgodose bl. a. genom att en besöksverksamhet finns bestående av ett antal frivilligorganisationer och kyrkans personal som kommer dit en gång i veckan. Besöksverksamheten är också viktigt i hänseende att stödja de förvarstagna. Sådant som undersöks är om besöksverksamheten fyller sin funktion och huruvida den behövs eller inte.

Personalen på förvaret har en viktig funktion som stöd för de förvarstagna. Deras arbete går ut på motivationsarbete och något som framförs som mycket viktigt är att skapa relationer med de förvarstagna genom ett personligt förhållningssätt. Samtidigt är personalen väktare och kontrollerar det som försiggår på förvaret. Innebär och skapar denna dubbla roll problem utifrån olika synvinklar?

Förvarsverksamheten hör ihop med asylpolitiken, invandringsfrågor och liknande. Ämnet är hur stort som helst och jag skulle ha kunnat utvidga ramarna till att innefatta EU-s asylregler, Sveriges invandringspolitik mm. Jag har gjort medvetna avgränsningar, även om viljan många gånger varit att vilja ha det med i framställningen, och exempel på sådant jag valt bort är asylpolitiken i stort, avvisnings- och utvisningsregler och EU-frågor, men självklart har avgränsningsområdena varit fler än dessa. Undersökningen är gjord utifrån förvaret i Malmö p.g.a. rent geografiska anledningar och även om mycket gäller lika för alla förvarsverksamheter finns det dock saker som skiljer sig åt. Undersökningen ska därför inte räknas som allmängiltig för alla förvarsverksamheterna.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utifrån perspektiv av rättssäkerhet och mänskliga rättigheter se på förvaret som verksamhet.

De konkreta frågeställningarna, vilka är kopplade till syftet, är:

Finns det någon koppling mellan rättssäkerhet och mänskliga rättigheter och på vilket sätt i så fall?

Hur ser det ut med insyn på förvaret?

Vad är rättssäkerhet och råder detta i förvarsverksamheten och i de beslut som fattas?

Vad är syftet med förvarsverksamheten och hur arbetar man på förvaret?

Vilka sätts i förvar och vilken lagstiftning gäller?

Vilken funktion fyller besöksverksamheten som frivilligorganisationerna utför, hur ser den ut och behövs den?

1.3 Metod

För att uppfylla det syfte jag har med uppsatsen är det viktigt att välja rätt metod. Metoden skall vara ett redskap, ett sätt att lösa ett problem för att komma fram till ny kunskap. Allt som kan bidra till att uppnå dessa mål är en metod. Utifrån mitt syfte har jag valt att använda mig av en kvalitativ metod. Denna valde jag för att vara säker på att få fram informanternas personliga åsikter i intervjuerna och ha möjlighet att ställa följdfrågor. En kvantitativ metod skulle däremot inte ge dessa möjligheter, vilket jag anser vara viktigt utifrån det syfte och frågeställningar jag har för avsikt att besvara. En kvantitativ undersökning med enkäter hade krävt mer precisa och klara frågor, men jag var ute efter öppna frågor med möjlighet till djup i intervjuerna för att fritt låta informanterna berätta sina åsikter, synpunkter och fritt beskriva sina arbetsuppgifter och sina relationer till förvarsverksamheten utifrån vissa teman (Holme & Solvang, 1996).

Man kan inom samhällsvetenskapen skilja mellan två olika metodologiska angreppssätt: kvalitativ och kvantitativ metod. Skillnaden ligger i hur informationen används. Kvalitativa studier har ofta sin utgångspunkt i undersökningar av avgränsade och specifika miljöer där målet är att ge en djupare förståelse och helhetsbeskrivning av processer och särdrag i dessa miljöer. I kvantitativa intervjuer däremot, kan det vara svårt att fånga upp informanternas personliga åsikter eller förhållningssätt, då intervjun ofta är för inrutad och kanske saknar den specifika svars-kategorin. I kvalitativ intervju följer man inget detaljerat schema även om man har ett klart schema, vilket då leder till att man kan följa upp svaren och uppmuntra informanten att fördjupa sina resonemang (Repstad, 1993).

Jag har gjort intervjuer utifrån en intervjumall, med relativt öppet frågeformulär i syfte att informanterna skulle kunna uttrycka och fördjupa sina åsikter på ett fritt sätt. Av denna anledning har jag inte heller följt frågorna till punkt och pricka i den ordning de är skrivna utan försökt anpassa mig till informanterna i fråga. Intervjumallen skiljer sig också åt beroende på vem jag intervjuat eftersom infallsvinkeln varit lite annorlunda utifrån informanternas relation till förvaret. Denna åtskillnad såg jag som nödvändig för att kunna gå in på specifika områden med någon, vilket skulle ha varit irrelevant i intervju med en annan.

Förutom datakällor genom intervjuer, har litteraturstudiet varit omfattande och jag har läst litteratur i olika former, böcker, artiklar och tidskrifter. Internet har varit en enorm hjälp, då mycket information såsom den från myndigheter och även lagtexter ligger ute på nätet och olika hemsidor. Litteraturen använder jag som sekundärdata, förutom lagtexten vilken är primärdata.

1.3.1 Metodkvalitet

För att ett forskningsarbete ska uppfattas som seriöst, ställs det stora krav på forskarens arbetssätt, beskrivningar och resultat. I kvalitativ forskning är det forskaren som står i fokus både av insamlandet av info och i analysen, vilket innebär att forskaren måste ha ett kritiskt förhållningssätt (Patel & Tabelius, 1987; Kvale, 1997).

Jag har diskuterat metodkvaliteten i denna uppsats utifrån begreppen pålitlighet, objektivitet och noggrannhet. Både vid informationssamlandet och senare vid tolkning av materialet är det i kvalitativ forskning viktigt att forskaren kan argumentera för *pålitligheten* i den information som tagits fram. Detta åstadkoms genom åtgärder som visar att insamlings- och tolkningsförfarandet är trovärdigt (Patel & Tabelius, 1987). Jag har strävat efter trovärdighet genom att relativt detaljerat redogöra för det tillvägagångssätt jag använt genom studien och har dessutom redogjort för de medvetna beslut jag fattat. Jag har dessutom försökt att ständigt granska mig själv och de källor jag använt kritiskt. Ingen forskare kan vara helt *objektiv* i förhållande till sitt forskningsproblem vare sig det gäller precisering av problemet, hur undersökningen läggs upp eller i samband med informationens insamling. I olika skeden av forskningsprocessen måste forskaren göra ställningstaganden som blir beroende av hennes värderingar och erfarenheter (Patel & Tabelius, 1997).

Jag anser att jag gick in i denna process med intentionen att inte ha förutfattade meningar om fenomenet jag avsåg att studera. Jag har dock en förförståelse som följt mig genom studien och detta har påverkat min grad av objektivitet i förhållande till det jag undersökt. Mina tidigare värderingar och kunskaper har varit en förutsättning för att jag överhuvudtaget skulle kunna tolka den information jag erhöll.

Eftersom forskaren bara har sitt eget kunnande och omdöme att lita på är hennes *noggrannhet* och ärlighet avgörande för forskningskvalitet. Detta är särskilt viktigt i själva tolkningsförfarandet eftersom detta helt beror på forskaren. Information som inte passar in i tolkningarna ska inte utelämnas, detta gäller även motsägelsefull information. Citat som presenteras ska sättas i sitt sammanhang och inte förvrängas (Patel & Tabelius, 1997). Jag har genom hela forskningsprocessen försökt att vara noggrann och ärlig. Jag har presenterat både motsägelsefull information och information som inte ligger i linje med mina uppfattningar. Jag har även varit väldigt noga med att presentera citaten på ett korrekt vis och inte rycka dem ur sitt sammanhang. Strävandet har hela tiden varit att undersöka det jag avser att undersöka, nämligen *validiteten* och jag hoppas att så också är resultatet av undersökningen. På det sättet intervjuerna förlöpte, den och med litteraturen som jag läst och vilken jag utgått från i mitt insamlande av material tror jag mig även ha uppnått en hög grad av *reliabilitet*. Detta i kombination med tankarna om *pålitlighet, objektivitet och noggrannhet* hoppas jag att uppsatskvaliteten är stärkt och tillförlitligheten så bra som den kan vara.

1.3.2 Urval

Då jag ville undersöka förvaret i allmänhet men också utifrån rättssäkerhets-, insynsperspektiv och mänskliga rättigheter ansåg jag det viktigt att använda mig av källor som inte har riktigt samma perspektiv på och relation till förvaret. Jag visste sedan tidigare att ett antal frivilligorganisationer har en besöksverksamhet till förvaret och såg detta som en intressant och relevant källa till uppsatsen. Därför tog jag kontakt med Röda Korsets flyktingenhet och bokade intervju med en person som arbetar med dessa frågor och besöksverksamheten. Detta var utan tanke på att Röda Korset skulle ha någon speciell ståndpunkt i frågan, utan enbart som representant för frivilligorganisationerna. Amnesty däremot, valde jag med tanke på dess stora engagemang och kunskap om de mänskliga rättigheterna, och kunde också utan problem intervjua en kvinna som är mycket aktiv i dessa frågor och besöksverksamheten. Polismyndigheten, vilken förutom Utlänningsnämnden och Migrationsverket också tar beslut om förvar, blev den tredje enskilda intervjun jag gjorde, och då med en polis på flyktingenheten. Dessutom fick jag förmånen att göra ett besök på förvaret i Malmö och göra en gruppintervju med tre stycken av personalen som jobbar där.

Att det var en gruppintervju kanske kan ha vissa nackdelar, som att de intervjuade i grupp inte vågar berätta sina innersta tankar, tidsutrymmet blir mindre i en gruppintervju och liknande, men samtidigt har den, vad jag kan se, också fördelar. Dessa kan vara att människan är en social varelse och i interaktion med andra accelererar diskussionen upp och att synpunkterna skärps vilket gör att forskaren bättre kan förstå dem (Kjaer Jensen, 1991).

1.3.3 Tillvägagångssätt, källkritik och tidigare forskning

Intervjuerna gjordes med bandspelare som jag sedan transkriberade till text. Jag gjorde detta ordagrant för att inte missa någonting, och vilket jag i efterhand sett var mycket positivt då sådant man inte uppfattade första gången det sades, lades märke till då jag ordagrant läste texten. Man kunde så att säga "lyssna mellan raderna". Likaså var det möjligt att använda sig av citat, vilket jag hade som intention redan från början.

Det som jag kan se och som kan vara en svaghet är att intervjupersonerna har sin speciella ståndpunkt utifrån vad de arbetar med. De frivilliga organisationerna har sina speciella "hjärtefrågor" som de värnar om och vilket därför kan ha påverkat objektiviteten i det som sägs. Detta har jag försökt att ständigt ha i bakhuvudet både i analysen men också i bearbetningen av intervjuerna.

Jag skulle ha kunnat göra fler intervjuer för att få en ännu djupare och mångfasceterad bild av förvaret, dess verksamhet och detta i relation till de centrala begreppen, men av anledning som tid var inte detta möjligt. Jag har vid framställningen av intervjuerna satt ihop dem där åsikterna varit ungefär desamma men har också en viss uppdelning, d.v.s. intervjuerna presenteras bitvis var för sig.

Litteraturen jag valde var utifrån det syfte och de frågeställningar som fanns från början men också från dem som växte fram under processens gång. De källor jag använt mig av över internet, vilka är speciellt viktigt att ifrågasätta med tanke på att kvalitetskontrollen kanske inte alltid är den bästa, är mestadels myndighetshemsidor vilka jag ansett vara tillförlitliga.

Jag har valt att förankra min studie och analys i ett antal begrepp vilket jag uppfattar som i

princip enda sättet att närma och förflytta mig mellan olika nivåer, exempelvis från förvaret som verksamhet, över till mänskliga rättigheter och tillbaka igen. De ständigt återkommande begreppen i sammanhanget är rättssäkerhet, mänskliga rättigheter, frihet och rättighet på ena eller andra sättet. Jag har därför gått in och försökt se på vad dessa begrepp står för och hur olika teoretiker ser på dessa. Jag insåg att det finns hur mycket som helst skrivet om de olika begreppen, varför jag har avsatt ett stort avsnitt där jag behandlar och tar upp olika aspekter och synsätt på dessa. Den tidigare forskningen i ämnet är däremot knapp och det finns praktiskt taget ingenting skrivet om förvaret tidigare, om man bortser från tidningsartiklar och lagtext. Avsikten är därför att utgå ifrån de begrepp som är centrala och försöka analysera intervjuerna och den litteratur jag använt mig av utifrån dessa begrepp.

1.4 Fortsatt framställning

Jag kommer i det närmsta att presentera hur den vidare uppsatsen är upplagd utifrån en "röd tråd" som under uppsatsens gång varit min tanke att följa.

Eftersom det är förvaret som är i fokus för hela uppsatsen börjar jag med en presentation av mitt besök där och upplevelsen av detta. Jag går därefter vidare med lagstiftning, vilka som kommer till förvaret och en kort sammanfattning av den historiska utvecklingen av den lag som styr förfarandet. Då Sverige inte är en liten ensam "ö" i relation till världen, tycker jag det är av intresse att kort presentera de internationella konventioner och rekommendationer som Sverige leder under.

Vidare kommer intervjuframställningen av de intervjuer jag gjort, där jag också går in mer specifikt på polisens roll, besöksverksamheten och frivilligorganisationerna.

Teoriavsnittet presenteras därefter, med begrepp och annat som jag ansett relevant, för att sedan övergå till analys, sammanfattning och slutdiskussion.

2. Presentation av förvaret

2.1 Besök på förvaret i Malmö

Jag besökte förvaret en solig dag i mitten av april och hade som förstagångsbesökare en hel del förutfattade meningar om stället. Allt från fängelseliknande celler till att personalen skulle vara som säkerhetsvakter med ett ickehumant förhållningssätt.

Förvaret är inhytt i en gammal stor tvåvåningsbyggnad som tidigare var ”mentalsjukhus” (Östra Sjukhuset) och som också användes då polismyndigheten var ansvariga för förvarsverksamheten. Malmö är för övrigt det enda av de fyra förvaren som använder sig av samma fastighet som före övertagandet 1997. En stor park omgärdar området och i byggnaderna intill finns en rättspsykiatrisk avdelning som kriminalvården handhar, och även en så kallad ”transit” för asylsökande utlänningar vilken Migrationsverket ansvarar för.

Som besökare till förvaret får man ringa på en klocka, någon av personalen kommer och öppnar, man berättar sitt ärende och blir därefter insläppt. Alla dörrar som går igenom kräver passerkort eller nyckel, p.g.a. att de förvarstagna inte ska ha någon möjlighet att rymma.

Lokalerna är ljusa och de gemensamma utrymmena, såsom matsal och uppehållsrum stora.

Det finns sovrum med allt från två till fyra våningssängar i varje, datasal med tillgång till internet, tv-rum., matsal, gym. och rum för religionsutövning. De förvarstagna får vistas fritt i dessa utrymmen utan restriktioner. Det kan dock finnas hinder ibland exempel vad gällande gymmet, då detta ligger mitt i personalens administrationsdel och en personal måste vara med när någon vill utnyttja gymmet, vilket kan bero på om personalen har tid.

Det finns även ett antal samtalsrum som används vid besök, då en personal sitter utanför och vaktar. Spåren efter ”mentalsjukhustiden” är på vissa ställen tydliga, då det exempel finns kranar i väggen som använts till lust-, och syrgas och glasfönster i dörrarna som endast kan öppnas utåt, vilka syftade till att kontrollera de intagna.

Det fanns ingen möjlighet att se rummen där de förvarstagna bor och vistas p.g.a. sekretesskäl gentemot de förvarsintagna, men jag fick se fotografier som personalen visade.

Att få vistas utomhus är mycket viktigt för de förvarstagna, vilket de får göra på en rastgård

som är ca 30x15 m och omringat av ett ca 3 m högt träplank med snurrad tjock taggtråd längst upp. Det finns möjligheter till volleyboll, fotboll, basket mm och rastgården hålls öppen ca en timme om dagen, vilket ofta förlängs när det är fint väder.

Jag fick genom gruppintervju med tre stycken ur personalen möjlighet att få en djupare bild av förvarets verksamhet. Intervjun, som var mycket avslappnad, gjordes med bandspelare runt ett bord samtidigt som fika intogs, och varade ca 2 timmar. Därefter visades jag runt i vissa delar av huset och fick avsluta med en fotografisession på datorn.

3. Lagstiftning

3.1 Beslut om förvar

Beslut om förvar fattas enligt 6 kap. 9 § UtL (se bilaga 1) av den myndighet som handlägger ärendet. Handläggande myndighet är Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller Polismyndigheten. Även regeringen kan anses som handläggande myndighet men då fattas beslut om förvar av det statsråd som skall föredra ärendet i regeringen.

Beslut som fattats av Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller Polismyndigheten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (Länsrätten) av utlänningen. Om förvarsbeslutet har fattats av statsrådet kan beslutet på begäran av utlänningen prövas av Regeringsrätten.

Överklagandet får ske utan samband med asylärendet i övrigt och utan begränsning av viss tid. Att ett beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol innebär att det får överklagas till länsrätten och därefter enligt de regler som finns i förvaltningsprocesslagen till Kammarrätten och Regeringsrätten. Enligt förvaltningsprocesslagen krävs alltid prövningstillstånd för att överklaga till Regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs vad gällande förvarsärenden också vid överklagande till Kammarrätten.

Bakgrunden till att förvarsbeslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol är Europakonventionens bestämmelser om domstolsprövning av frihetsberövanden och civila rättigheter.

3.2 Utlänningslagens historia i korthet

1989 års Utlänningslag (1989:529) styr förfarandet i frågor angående utlänningar. Den har förändrats genom åren, då tillägg och avdrag gjorts inom olika områden.

Under 1800-talets första årtionde införde Sverige passtväng, vilket upphävdes genom en kungörelse år 1860. Därefter hade Sverige fritt utbyte med andra länder under lång tid. Utlänningslagstiftningen var mycket knapp och vände sig i stort sett bara till utlänningar som var så kallade lösdrivare. 1906 infördes en viss anmälningsskyldighet för "främlingar". 1911 kom förslag på att en utlänning som kom hit skulle anmäla sig hos polisen, men detta avslogs med hänvisning till: "utvecklingen av den internationella samfärdseln och till dennas stora betydelse för det moderna samhällslivet".

I 1914 års utvisningslag reglerades avvísningar och utvisningar av de utlänningar som inte var önskvärda i landet, men det saknades bestämmelser om passtväng, anmälningsskyldighet och liknande. Åren fram till 1927 infördes dock passkrav.

1927 års utlänningslag fick kritik från lagrådet som menade att det var en tillbakagång eftersom den innehöll så många regleringar och restriktioner.

Lagen som kom 1937 tog sikte på att ge politiska flyktingar en tryggare rättsställning, ge överklaganderätt i olika beslut och centralisera handläggningen av utlänningsärenden. Bl. a. fick inte polismyndigheten besluta om avvísning av politiska flyktingar, utan underställas socialstyrelsen.

1945 års utlänningslag innebar inte några större förändringar men kom däremot 1954 då det lagstiftades om bestämmelser för asyl, utlänningars rättigheter påtalades men samtidigt strängare regler för dem som inte hade tillräcklig anledning att stanna i Sverige. Likaså reglerades arbetskraftinvandringen och 1969 inrättades Statens invandrarverk.

Överklagandemöjligheten i utlänningsärenden skärptes och likaså förutsättningarna för att ta utlänningar i förvar.

1980 kom en ny utlänningslag vilken i det framhölls att Sverige skulle bereda sig på att ta emot fler flyktingar liksom en ökad familjanknytningsinvandring. Reglerna för uppehållstillstånd ändrades och man begränsade möjligheterna att utvisa utlänningar som gjort något brott liksom invandrare som hunnit etablera sig i landet. Bestämmelser angående förvar ändrades, bl. a. att överklagande skulle ske från polismyndigheten, vilka var de som hade hand om förvarstagna personer, direkt till Kammarrätten i Jönköping. Det var mycket debatt just om överklagandemöjligheten innan den infördes, och en nordisk kommitté bestående av Sverige, Norge, Danmark och Finland (1971) menade att det stred mot Europakonventionen artikel 5 (4) (se bilaga 2) att inte ha någon överklagandemöjlighet i dessa beslut.

I dagens utlänningslag, den från 1989, har de ändringar som skett avsikten att för det första förkorta och ge en snabbare beslutsordning i utlänningsärenden. Asylbegreppet har i och med lagen definierats, Utlänningsnämnden inrättades 1992 som överklagandemyndighet, vissa begränsningar har skett i frågor om den fria rörligheten mellan landsgränser p.g.a. medlemskapet i EU, från 1995 gäller 1950 års Europakonventionen som lag, bestämmelse om hänsyn till barnets bästa har införts mm.

3.3 Sverige och konventionerna

De mänskliga fri- och rättigheterna i Sverige skyddas genom lag i Regeringsformen, där det i första kapitlet slås fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (se bilaga 3). I dess andra kapitel finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Sverige har undertecknat flertalet av de dokument som berör mänskliga rättigheter inom FN, och Europarådet. Ansvaret för att de mänskliga rättigheterna inte kränks vilar på regeringen och den statliga och kommunala förvaltningen. Det är däremot inte bara regeringens arbete med att skydda och främja de mänskliga rättigheterna som är av betydelse. Även andra aktörer i samhället spelar en betydande roll i detta, inte minst frivilligorganisationer. Sedan 1995 är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) svensk lag. Sveriges lagar får inte gå i strid

med Europakonventionen och de lagar som tillkommit innan konventionen ska tolkas utifrån konventionen och den praxis som finns.

År 2000 antogs EU-stadgan som är en politisk deklaration, i Nice, och vilken proklamerar för de grundläggande rättigheterna.

Skulle Sverige bli fälld i Europadomstolen är det bindande för landet. Domen fastställer om landet brutit mot konventionen eller inte. Dock är inte domstolen någon överinstans till nationella domstolar och myndigheter, d.v.s. den kan inte undanröja ett beslut som är fattat av en nationell domstol eller myndighet. Har Europadomstolen funnit att en kränkning av konventionen ägt rum, kan den däremot döma ut ett skadestånd. Sverige har fällts sju gånger i mål gällande domar som strider mot konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Sverige har antagit och tillträtt en rad konventioner och rekommendationer vad gällande mänskliga rättigheter och flyktingfrågor. Bl. a. kan nämnas Europakonventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Genèvekonventionen från 1951 som innebär en konvention angående flyktingars rättsliga ställning med 1967 års gjorda tillägg och ändringar. Genom konventionen och ändringarna 1967 definieras vem som anses vara flykting samt vilka rättigheter och förmåner en flykting har och den internationella FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter den 16 december 1966.

Både ändringar och tillägg har gjorts genom åren, och trots att FN-konventionen inte är juridiskt bindande anses den vara moraliskt vägvisande.

4. Intervjuförställning

I detta avsnitt behandlas det intervjumaterial jag samlat in. Alla intervjuerna gjordes i Malmö, med tre stycken personal på förvaret (1), personal från polismyndighetens invandringsenhet (2), Röda Korsets flyktingmottagning (3), och ett flyktingombud från Amnesty International (4).

Förvarspersonal (Förv)

Polispersonal (Pol)

Röda Korsets personal (RK)

Amnesty International personal (AI)

Jag gör framställningen av intervjuerna i ovanstående ordning och använder mig av de angivna förkortningarna efter citaten. Intervjuerna är indelade under olika rubriker för att göra framställningen enklare och tydligare.

4.1 Personal på förvaret

4.1.1 Historia

Migrationsverket tog över förvarsverksamheten från polismyndigheten 1997, efter att tidigare haft hand om asyl, mottagning, prövning och placering av utlänningar, men inte förvarsbiten. Vid övertagandet av förvaret fick man i stort sett skapa en helt ny verksamhet eftersom det tidigare var väldigt allmänt hållet hur förvaret skulle skötas. En av grundtankarna med att Migrationsverket tog över förvarsverksamheten var att genom motivationsarbete och relationer försöka få utlänningen att samarbeta och acceptera sitt avvisningsbeslut.

Ambitionsnivån var att man skulle ändra det personliga förhållningssättet, införa mer social verksamhet och stöd och komma bort från bevakningsrelationen mellan personal och förvarstagen vilket tidigare innebar uniformerad polispersonal som vaktade de förvarstagna.

4.1.2 Förvaret, beslut och de förvarstagna

Migrationsverket driver fyra stycken förvar i Sverige. Dessa finns i Carlslund, Flen, Göteborg och Malmö. En utlänning får tas i förvar av tre olika anledningar: (se bilaga 4)

- identiteten är oklar och behöver utredas, så kallade identitetsförvar
 - utredning om rätten att få stanna i Sverige ska kunna genomföras
 - det är sannolikt att han inte kommer att få stanna eller om det är beslutat att han ska lämna landet och om myndigheterna i dessa fall tror att utlänningen kommer att hålla sig undan
- Ca 1000 personer placeras varje år på förvaret i Malmö, vilket är cirka tre personer om dagen

och en stor omsättning av människor. Det är vanligt att en person skrivs in, stannar i tre timmar för att sedan skrivas ut igen. Det finns 30 förvarsplatser men vilka kan utökas till 40 och för tillfället finns det 32 stycken förvarstagna

De flesta förvarsbeslut som fattas idag är avvisningsförvar, d.v.s. tvåmånadersförvar, medan det tidigare var mer vanligt med identitetsförvar.

En förvarsintagen får i stort sett göra allt, utom att lämna huset. Man försöker skapa ett så " normalt " liv som möjligt för de som är där. De får vistas i rastgården, ta emot besök och telefonsamtal, ringa ut, överklaga sitt ärende och hjälpa till med matlagning och tvätt. Den enda restriktion som kan göras är om något är mot säkerheten i lokalen exempel se till att det inte kommer in vapen, droger eller liknande. *"De är bara frihetsberövade"* (Förv).

Kommunikationen mellan personal och de förvarstagna går i stort sett bra eftersom tillgång till tolk finns då detta behövs. Två tolkmöjligheter finns, både kommunikation via telefontolk, men även att en tolk personligen kommer dit. I den vardagliga kontakten används ofta engelska då många behärskar detta och eftersom en hel del av de anställda är tvåspråkiga underlättar det rent kommunikationsmässigt.

Tiden från beslut om avvisning till verkställighet beror bl. a. på huruvida personen samarbetar till avvisningen eller inte, om resehandlingar är färdigställda och hur mycket resor det finns till just det landet. Om en person som fått avvisningsbeslut vägrar att skriva på papper och samarbeta trots ett gällande beslut, finns möjligheten att ompröva förvarsbeslutet varannan månad så länge det behövs. Prövningen går alltid i två steg. Först prövar Migrationsverket de skäl för avvisning som lagts fram och om det blir ett avslagsbeslut kan det överklagas till Utlänningsnämnden. Det finns många som kommer till Sverige utan identitetshandlingar men vars berättelse bedöms som trovärdig vilket inte leder till förvarsbeslut. Finns det däremot anledning att tvivla på utlänningens berättelse tas personen i förvar i syfte att göra en djupare utredning.

Skulle personen kunna bestyrka sin identitet, exempelvis genom ett pass, avbryts genast

förvaret *”Det som är väldigt svårt ibland här är att bedöma eftersom man i princip sitter framför en människa och säger varför just denna personen ska sitta i förvar... I slutändan handlar det om att vi ska låta rätt människor få stanna kvar”* (Förv).

I en utredningssituation som rör en hel familj, splittrar man familjen och tar oftast in endast pappan, men det händer att hela familjer tas i förvar. Dock tar man inte in familjer i så kallade identitetsförvar utan i stort sett bara då en verkställighet om avresa är nära och myndigheterna bedömer att de inte vill samarbeta och risk finns att de kommer att gömma sig. Dessutom anser man att förvarstagande kan vara nödvändigt av praktiska skäl, t ex. om familjen befinner sig på en flyktingförläggning relativt långt ifrån en flygplats och misstanke om ickesamarbete finns. I de fallen är alla möjligheter att få stanna uttömda och man tar polisen till hjälp för verkställighet. *”Personerna kommer hit och är ofta i mycket dåligt skick, rent psykiskt och känslomässigt. Föräldrar som gråter, barn som är ovetandes. Men det är ett beslut”* (Förv) .

Tanken med förvarsverksamheten var att man endast skulle ta emot personer som fått beslut om avvisning och inte de som blivit dömda till utvisning (vilket sker efter brott begåtts).

Dessa människor ska avtjäna straff på anstalt men i vissa fall har man av olika anledningar varit tvungna att ta emot även kriminellt belastade som blivit utvisningsdömda.

Enligt lagen har förvarstagna samma rättigheter som asylsökande till vård, vilket innefattar akut vård och tandläkarvård. Detta är något som kunde bli bättre eftersom många av de som kommer hit skulle behöva någon form av läkarhjälp, men är inte berättigade till det.

I nuläget har man ingen egen avdelning för kvinnor eller familjer, vilket är något man strävar efter i framtiden och som också kommit fram i utvärderingen som görs varje år. Efter ett nytt beslut från riksdagen ska man bygga 180 nya förvarsplatser i Sverige och i Malmö håller man för närvarande på att hitta nya lokaler till förvarsverksamheten, men Malmö stad upplåter inte någon tomt eller lokaler för detta.

4.1.3 Förvarspersonalen och deras arbete

Från början var det ett krav att man skulle ha någon högskoleutbildning för att arbeta på förvaret, men p.g.a. många omorganisationer har man i viss mån gått ifrån detta. Man vill gärna ha personer med någon beteendevetenskaplig utbildning men det är inget krav. Lämplighet och erfarenhet av att arbeta med invandrare och människor i utsatta situationer är önskvärt. När Migrationsverket tog över verksamheten och skulle anställa personal hade man som mål att det skulle vara annorlunda än då polismyndigheten var ansvariga. *”Med facit i hand kunde man tänkt att arbetsgivaren borde anställt folk som hade rätt människosyn, och hur mäter man det”* (Förv).

Det är 40 stycken som arbetar på förvaret och man jobbar dygnet runt i team, 5 team med 5 personer i varje, på rullande scheman. Man utför ingen behandling utan till största delen motivationsarbete. Man försöker på olika sätt få den förvarstagne att acceptera sitt beslut och motivera honom till ett samarbete för att kunna genomföra en avvisning (oftast). Upptagningsområdet är i första hand Skåne, Jönköpings- och Blekinge län.

Personalen menar att det är A och O att samarbetet fungerar inom teamet eftersom man arbetar tätt tillsammans och är inlåst även som personal under de 8-12 timmar man är där. Den olika människosynen som man har är sådant som påverkar arbetsteamet i olika riktningar. Arbetsuppgifterna är varierande men beror mycket på hur stämningen är på förvaret, vilka människor som vistas där osv. Det kan vara alltifrån kaosartat till helt lugnt men man har inga sovande nätter.

I arbetsuppgifterna ingår allt från att handlägga ärenden, umgås med de förvarsintagna, övervaka besök, träningsrum och rastgård till att laga mat, tvätta och stötta personerna så bra som möjligt. Skapandet av relationer är mycket viktigt, vilket kan ske genom allt från att spela pingis och titta på fotboll, till att dricka kaffe tillsammans. Man omhändertar pass efter beslut, tar beslut om dagbidrag (24kr/dag inkl. mat) och tar beslut om kroppsvisitation om skälig misstanke finns att något olagligt förts in. Detta är inget som det görs speciellt stor affär av bland de förvarstagna. Personalen menar att det kanske kan bero på att det i många andra kulturer fattas beslut över huvudet på medborgarna, utan att informera, vilket man är mycket noga med att göra på förvaret *”Det viktiga är att vi måste vara tydliga...enligt vår*

förvaltningslag har man rätt att bli underrättad om vad det innebär(att bli kroppsvisiterad)... det är ingen som känner sig kränkt över det” (Förv).

Det finns ett motstånd hos många handläggare att fatta förvarsbeslut, men många ser det som ett säkerställande av avvisningsbeslut som är fattade *”Det är någon form av det vårt ansvar är” (Förv).*

All personal har överfallslarm på sig som är kopplat direkt till polisen och Securitas, men i princip ska ingen vara ensam i något läge. Personalen försöker hjälpa de förvarsintagna så mycket som möjligt genom allt från att ta kontakter med advokater, frivilligorganisationer och ambassader till att ta fram papper och vara personligt stöd i samtal. Det personliga förhållningssättet är mycket viktigt. Personalen har både en stödjande roll men också anmälningsskyldighet till myndigheten om de får reda på något angående utlänningens ärende. Denna dubbla roll berättas för utlänningen redan vid inskrivningen, då också fotografering sker. Det poängteras dock för den förvarstagne att personalen inte har något att göra med själva asylprövningen, men att upplysningar som ges i princip kan resultera i ett förvarsbeslut. Personalen arbetar med människor både praktiskt och känslomässigt samtidigt som de ansvarar för de juridiska bitarna. Förvaret ses av personal på de andra enheterna inom asylprocessen som *”lite utanför och inlåst”, ”De andra ser oss lite som svarta fåret” (Förv),* vilket kan ha att göra med just inlåsningsen av människor.

Två stora problem som man kan se i personalens roll, och vilka förvarspersonalen själva poängterade är dels ambivalensen i att å ena sidan vara stödperson och å andra sidan väktare, dels att lagstiftningen säger att man ska tillämpa lagen *”lika för alla”* trots att alla behandlas olika, vilket ju har att göra med att man tolkar lagen olika. För att detta arbete ska fungera krävs duktiga arbetsledare och mycket handledning, vilket man inte haft på förvaret, mer än korta insatser, vilket upplevs som frustrerande, både i rollen att umgås med människor i kris, men också *”...det svåra avgörandet mellan lag och hur man ska tolka. Vi hade verkligen behövt ett forum att bolla de här frågorna med” (Förv).* Mycket omorganiseringar har skett genom åren, hur arbetet ska bedrivas, byte av chefer mm, vilket kan ha haft betydelse för hur exempelvis handledningsbiten har skötts.

Alldeles nyligen gjordes en utvärdering av förvarsverksamheterna i Sverige. Kritik har framförts mot att det var Migrationsverket själva och inte en utomstående part som genomförde den.

Som jag tidigare nämnde hade jag en del förutfattade meningar, både om miljö och om personal. Jag blev positivt överraskad av besöket på förvaret, av både personalens bemötande, och de samtal vi hade om förhållningssätt och den utsatta position som de förvarstagna lever i. Personalen verkar på alla sätt göra det bästa möjliga för människorna utifrån den lag och möjligheter som finns.

4.2 Polisens roll

Förvarspersonalen har inte några befogenheter att använda våld, ta i eller stoppa personer, ens om de försöker rymma, vilket är en svaghet anser polisen eftersom rymningar sker då och då. Polisen menar dock att det är viktigt att poängtera att det är en säkerhetsåtgärd för personalen att inte ha dessa befogenheter eftersom det minskar risken att bli utsatta för personvåld.

Polisens roll i ett förvarstagande är om personen i fråga använder våld inne på förvaret eller det finns misstanke om våld eller brott som inte förvarets personal har möjlighet att klara av. Då kan polisen fatta ett nytt beslut om förvar och verkställa detta, men eftersom det inte finns något avskiljningsrum för en våldsam förvarstagen person, sitter han i praktiken kvar på förvaret tillsammans med de andra eller blir förd till polisstationens häkte. Om en utlänning begått något brottsligt tidigare och polisen misstänker att han kommer att fortsätta med detta, är det grund nog för förvarstagande vilket även kan innefatta polishäkte.

En person som fått beslut om förvar har rätt till ett offentligt biträde (se bilaga 5). En utlänning som blivit förvarstagen av polisen har rätt till offentligt biträde efter tre dagar om man inte antar att behov av biträde saknas. Enligt polisen är det olika anledningar som styr huruvida personen får offentligt biträde eller inte. Det kan vara allt från praktiska skäl, t ex. att helgdag inträffar, eller rent ekonomiska orsaker.

En viktig anledning till att Migrationsverket tog över verksamheten från polismyndigheten var

att det många gånger inte är lämpligt att uniformerad polis har hand om vissa ärenden eftersom en stor del av de förvarstagna har dåliga erfarenheter av polisen, såsom korruption och andra personliga upplevelser. Det fanns gånger då en förvarstagen som var inlagd på psykiatrisk akutmottagning vaktades av uniformerad polis, vilket inte var speciellt lämpligt. Dock är många situationer tillbaka på detta sätt igen, då en del av dem som polisen fattar förvarsbeslut om också är psykiskt sjuka och måste tas in på psykiatrisk mottagning, och pga. av rädsla för rymning vaktas av polis.

Det skiljer sig åt mellan vad intervjupersonerna anser om lagen om förvar. Polisen menar att lagen är tillräcklig om hur förvar ska gå till och vad som gäller för ett förvarstagande. Han anser också att personerna har det bra på förvaret och har allt de behöver. *”De har ju internet, sport- och aktivitetsmöjligheter, de får vara utomhus. De får ersättning varje dag och tillgång till läkarvård och sjuksköterska. Ja de har det bra. Många av de som vi får till häktet vill tillbaka till hotellet”* (Pol).

Polisen menar att det är lättare att se och tycka att det är ok att kriminella och oärliga utlänningar sätts i förvar, men *”när det kommer till familjerna är det en annan sak”* (Pol). Vid verkställighet av ett beslut om avvisning av en person eller familj där kanske pappan sitter i förvar, får familjen ett meddelande att de kommer att avvisas exempelvis inom 14 dagar. De vet däremot inte vilken dag det kommer att ske. *”På morgonen kommer vi och knackar på deras bostad och de får möjlighet att packa ihop sina tillhörigheter”* (Pol). Polisen menar att det vissa gånger är svårt men att *”Vi gör bara vårt jobb och det är det man försöker tänka”* (Pol). Man försöker anpassa sig så gott det går för att göra situationen så bra som möjligt för den som ska avvisas. Om det t ex handlar om en familj, kvinna eller barn, strävar man efter att en kvinnlig polis eller personal ska finnas med.

Polisen anser att det behövs förvar. *”Vad skulle alternativet vara?”* (Pol).

4.3 Besöksverksamheten och frivilligorganisationerna – Röda Korset och Amnesty

Här presenterar jag först allmän information om besöksverksamheten, vilken kommit fram genom intervjuerna, för att senare gå över mer specifikt till frivilligorganisationernas roll på förvaret.

I propositionen 1997 önskades från myndigheternas sida att ett samarbete skulle finnas mellan frivilligorganisationerna och Migrationsverket (dåvarande Statens Invandrarverk) och ett avtal ingicks mellan dessa. Dock fanns en besöksverksamhet redan då polismyndigheten var ansvarig för förvaret, sedan en präst och en amnestyanställd gått dit tillsammans och såg behovet av regelbundna besök.

Det finns en paraplyorganisation av bl. a. frivilligorganisationer som har en besöksverksamhet för de förvarstagna. De som ingår är Amnesty, Röda Korset, Caritas, Rädda barnen, Svenska kyrkan, Flyktingrådet, FARR, Individuell människohjälp och Asylgruppen i Skåne och varje organisation värnar om sitt speciella område. De som besöker förvaret går igenom en utbildning som anordnas av organisationerna där även ett studiebesök på förvaret ingår.

En grupp medlemmar från de olika organisationerna besöker förvaret en gång i veckan, tre veckor i rad och överlämnar därefter tillsammans med en handledare till en ny grupp. Detta för att inte komma dit helt oförberedda utan veta vilka som sitter där och känna till deras situation. Det erbjuds handledning både för den grupp som går av och den som går på. Detta ses som nödvändigt eftersom det är så pass krävande för de frivilliga att gå dit. Där har man möjlighet att ventilera, berätta vad som hänt under besöken och få stöd om något varit jobbigt. Grupperna rapporterar till sin respektive organisation och det tas ställning till om det är något ärende eller liknande som är specifikt för någon av frivilligorganisationerna.

Syftet med besöken är både att vara ett stöd för de förvarstagna och hjälpa dem på olika sätt, men också att fungera som insynverksamhet. Man kan som frivillig välja att antingen gå dit och prata i grupp med dem som vill eller få ett enskilt ärende att arbeta med. När gruppen kommer har de rätt att gå in i lokalen och prata med de förvarstagna utan begränsningar. Ofta kan de frivilliga bli frustrerade att inte kunna göra något för att asylprocessen redan har gått "för långt" och att ett beslut inte kan ändras. Men syftet är kanske inte att försöka förändra ett beslut utan mer att vara ett stöd i situationen som är.

Besöksverksamheten fyller en viktig funktion i tankar om insyn och att det finns en öppenhet utåt i förvarsärendena. Det märks en tydlig skillnad i de förvarstagnas inställning till besökspersonerna i jämförelse mot myndigheten och många gånger berättar den förvarstagne viktiga uppgifter för besökspersonerna, som myndigheten under lång tid försökt få fram.

Personal på Röda Korset menar att det är en styrka att gå ihop många organisationer tillsammans, både i förhållande till myndigheter men också att det är lättare att organisera för de frivilliga. Nackdelen kan vara att alla organisationer har olika utgångspunkter i vad man lägger störst vikt vid.

Både organisationerna och Migrationsverket är medvetna om att det är väldigt utsatta människor som finns på förvaret och gemensamt vill de göra det så bra som möjligt för dessa. Besöksverksamheten är en aktivitet för de förvarstagna och för Röda Korset finns tre skäl att ha verksamheten, där inget är viktigare än det andra. Socialt och *medmänskligt stöd, insynsfunktion* och *hjälp i enskilda fall*.

De förvarstagna söker sig ofta till de frivilliga under besökstiden. En del vill inte ha någon kontakt alls, vilket måste respekteras och mycket av stödet ligger i att bara vara närvarande och visa att det finns människor utanför förvaret som bryr sig. Grundtanken är att verksamheten är gruppbaserad men är det någon som vill prata om personliga saker kan tid och tolk (om så behövs) bokas till senare tillfälle. Intresset är stort från frivilliga och det är inte svårt att få folk till verksamheten.

Systemet som finns med förvar har bestämts av lagstiftare och beslutsfattare, även om det kan vara konstigt eftersom det är människor som inte har gjort något brottsligt som sitter inlåsta. *”Det kan ju inte vara bra att behöva låsa in människor när det inte är människor som gjort något brottsligt. Vissa har ibland svårt att förstå varför man är inlåst. Det är inte alltid man har förstått det. Man kan känna sig ganska kränkt över det här”* (RK).

De frivilligorganisationer och kyrkan som utför besöksverksamheten försöker påverka genom att poängtera för myndigheterna, vilka ofta lyssnar och tar till sig, brister eller sådant som kan förändras angående förvaret. Tillgången till vård har blivit bättre genom att en läkare kommer till förvaret om så behövs, även om det kan utvecklas ännu mer. Tidigare var det personalens uppgift att för en läkare beskriva besvär och symptom som den förvarstagne hade, trots att personalen inte är sjukvårdsutbildad, och därefter få ett besked om huruvida det var nödvändigt att åka till vårdcentral eller inte. Vissa saker lyfts ständigt fram, t ex. frågan om

barn på förvaret. Det händer inte speciellt ofta att barn tas i förvar, men det händer. Inom paraplygruppen är man helt överens om att det är helt olämpligt. Likaså situationen för ensam kvinnor som kommer dit. Eftersom det inte finns någon avskild avdelning endast för kvinnor och barn, måste dessa vistas tillsammans med alla män, där det ibland också förekommer kriminella och brottslingar. För en ensam kvinna kan detta vara fullkomligt ödesdigert och förödande, eftersom det i andra traditioner, länder och kulturer ses som "lösaktigt" och kvinnan kan straffas om någon får veta att hon befunnit sig där. Många kvinnor har varit utsatta för traumatiska händelser vad gällande män, vilket leder till att vistas på förvaret kan vara ett trauma i sig.

Det har blivit bättre anser frivilligorganisationerna, men fortfarande finns inte någon separat avdelning för vare sig kvinnor eller barn. Många kvinnor har sagt att de tycker att det känns väldigt obehagligt att sitta där med män som tittar på dem hela dagarna. Ibland var det så illa att någon höll sig inlåst i sitt rum och ville inte gå ut. De hade inte separata duschar och vågade inte duscha. *"Vid något tillfälle satt en ensam kvinna därinne med 20 män. Islamska kvinnor som suttit där och om de skulle komma tillbaka till sitt land och någon få reda på att de suttit där med bara män så betraktas de som prostituerade och kan aldrig bli accepterade i samhället"* (AI).

Samverkan och samarbetet mellan Migrationsverket och frivilligorganisationerna fungerar bättre och bättre, och de frivilliga möts ofta av uppskattning då de kommer till förvaret. Man menar från frivilligorganisationernas sida att förvarets personal gör ett stort arbete och paradoxalt i bemärkelse att både vara väktare och stöd för de frihetsberövade människorna. Frivilligorganisationerna har en viktig roll just i aspekten att som "ickemyndighet" förklara för de människorna varför de är förvarstagna.

De förvarstagna mår ofta dåligt och av olika orsaker. Dock handlar det mycket om att de känner sig osäkra inför framtiden och att det som investerats i och trott på inte längre finns. En viktig del i samtalen som de frivilliga har med de förvarstagna handlar om att försöka hjälpa dem att se en ljusning och en början på något nytt istället för något som avslutas.

Det finns delar i lagen som enligt frivilligorganisationerna kunde göras mer tydliga och det har hänt att förvarstagna kommit i kläm pga. bristande tydlighet och brist på yttrande om hur man ska tolka lagen. Exempelvis har en förvarstagen rätt till offentligt biträde efter 72 timmar vilket de i vissa fall inte har fått. Likaså ska inte personer placeras på häkten pga. platsbrist vilket också hänt.

Rent rättssäkerhetsmässigt ska personen ha en förståelse varför han eller hon tas i förvar och ha tillgång till alla dokument för att se hur beslutsfattaren har resonerat i ärendet. En tydlighet gentemot den förvarstagne behövs vilket skulle vara till hjälp och stöd för personen i fråga.

Sådant som skulle kunna förbättras är sjukvården då endast akut sjukvård ges. Det finns uppgifter om förvarstagna som har tuberkulos och hepatit, vilket är viktigt att undersöka. Både för personerna som är i förvar, men också för personalen. Eftersom personalens kurativa roll ibland blir mixad med deras myndighetsutövning skulle det vara bra med tillgång till psykolog och kurator.

Amnesty värnar speciellt om och försöker se till att de mänskliga rättigheterna och barnkonventionen följs och ställer sig mot förvaret som verksamhet eftersom det enligt dem handlar om att oskyldiga människor fängslas utan rättegång och utan att ha blivit dömda för någonting. De har inte begått något brott men behandlas som brottslingar *”Det är ju en mänsklig rättighet att söka asyl så det är inget brott”* (AI). Människor sitter inlåsta utan tidsbestämmelse och utan aning om hur länge frihetsberövandet kommer att vara. Vissa förvarstagna har suttit upp till ett års tid. Meningen är att ärendet ska avgöras snabbt efter att man utrett identitet eller annat, men det är inte ovanligt med förvar i 8-9 månader.

”Vi har lyckats få igenom förbättringar. Det vi inte lyckats med är ju naturligtvis att förvaret inte längre ska finnas” (AI). Amnesty anser att man skulle förbjuda förvaret men att det är en politisk omöjlighet. Det finns för närvarande inga alternativ till var man i så fall skulle göra av dessa människor.

Myndigheterna är måna om att samarbetet ska fungera med frivilligorganisationerna och vill

gärna ha dessa som samarbetspartners men organisationerna gör mycket klart för myndigheterna att de kommer dit som helt fristående. Det är viktigt framförallt för de förvarstagna att visa att organisationerna är fristående från myndigheterna. Exempelvis har myndigheterna velat att frivilligorganisationerna ska ta kontakt med, om det finns, den organisationen i det land dit en utlänning ska skickas, vilket man inte gör. I så fall sker detta helt privat, mellan organisationen och utlänningen genom att ge personen telefonnummer, adress eller liknande till någon hjälporganisation i dennes hemland.

Det varierar mellan organisationerna huruvida man tar emot statliga bidrag eller inte, vilket kan påverka hur oberoende man kan vara. Rädda Barnen exempelvis finansieras till viss del av statliga medel, medan Amnesty inte gör detta.

5. Teori (centrala begreppsdefinitioner)

Vidare följer en presentation av de centrala begrepp som jag anser vara relevanta för studien. De tankar, föreställningar och teoretiska ståndpunkter som finns hoppas jag med vidare framställning göra klarhet i.

5.1 Rättssäkerhet

Den vanligaste definitionen av rättssäkerhet innebär att motverka godtycke i rättslig utövning. Med detta menas både att de lagar som finns rent formellt ska följas, och att innehållet i lagarna inte ändras genom godtycke eller åsidosätts av någon annan anledning. Vad som verkligen menas med att ett myndighetsbeslut ska vara rättssäkert är inte helt lätt. Begreppet är komplicerat och betydelsen varierar, både över tid, i innebörd men också att det innefattar en mängd olika uppfattningar. Dessa uppfattningar står i nära samband med synen på rättigheter.

Även om det finns många olika uppfattningar om begreppets betydelse och innebörd innefattar de flesta till viss del liknande aspekter. Trots mångtydigheten ser man tydligt att två olika sidor finns i rättssäkerhetsbegreppet, den strängt formella och den mer modernt individuella.

Man kan dela in rättssäkerhetsbegreppet i tre olika linjer. I den första, står de medborgerliga fri- och rättigheterna i fokus, speciellt de individuella negativa rättigheterna och i synnerhet frihetsbegreppet, frihet från (staten). Detta är den *formella* rättssäkerheten, vilken kallas traditionell/formell och baseras på förutsebarhet. Den andra kallas *modern* rättssäkerhet och tar fasta på välfärdsstaten i form av det positiva i statens utvidgning, att fördela välfärd och värna om social rättvisa. Man talar om frihet genom (staten) och de sociala rättigheterna står i fokus. Den tredje är så att säga en fördjupning av den moderna rättssäkerhetslinjen, speciellt på det *materiella* området. Intresset ligger först och främst på rättsliga minoriteter och rättsligt oskyddade. Man menar i denna linje att även de sociala rättigheterna borde innefattas av rättssäkerheten.

Centralt i det traditionella begreppet är förutsägbarhet, likformig rättstillämpning och överklagbarhet. Medborgaren ska i förväg kunna räkna ut vilka regler som kommer att tillämpas vid myndighetsbeslut och hur dessa regler tolkas. Likaså ska lagen tillämpas lika för alla. Ingen får gynnas eller missgynnas genom beslut och avgöranden får inte grundas på något annat än vad som menas i lagen. Många teoretiker anser också att det ska finnas möjlighet att överklaga ett beslut för att det ska anses rättssäkert.

Rent historiskt speglar det traditionella rättssäkerhetsbegreppet hur samhället såg ut i slutet av 1700-talet då begreppet började växa fram. Det är individen som ska skyddas från staten.

I det mer moderna begreppet finns krav på att besluten ska vara "rimliga, rättvisa och riktiga" för att kunna betraktas som rättssäkra. Det är inte tillräckligt att besluten lever upp till de formella kraven utan det ska finnas en viss grad av etisk godtagbarhet (Gustafsson, 2003).

De som är kritiska mot detta mer moderna synsätt menar att man inte ska lägga moraliska värden i begreppet, både eftersom det suddar ut den tydlighet som finns och att olika moraliska värden kan stå i konflikt mot varandra. Den moderna synen på rättssäkerheten visar en mer offerinriktad grundsyn än det traditionella begreppet, där man ska skydda medborgarna från varandra.

Legalitetsprincipen kan lätt förknippas med rättssäkerheten, men visar på förhållandet mellan

statens maktutövning och rättsordningen. Ingen myndighetsutövning får ske utan att det finns stöd i lagen, vilket sägs redan i regeringsformen (RF) 1 kap 1 §, 3st, ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Legalitetsprincipen är i mångt och mycket nödvändig för rättssäkerheten. Gustafsson (2003) menar att: ”Utan legalitet, ingen rättssäkerhet”.

Jag tänker i det följande visa på olika tankar om rättssäkerhetsbegreppet:

Sveriges Advokatsamfunds definition av rättssäkerhet är som följer:

”Skyddet för de grundläggande mänskliga rättigheterna sådana dessa berörs i grundlagar och konventioner. Den berör enskildas rätt mot riksdag, regering och myndigheter. Den innefattar krav på rättsregler och deras utformning och innehåll, tolkning och tillämpning. Den skall ge enskilda människor och privata organisationer trygghet, både så att de är skyddade mot myndigheternas godtycke och så att de kan förutse såväl de rättsliga verkningarna av sina egna handlingar, som myndigheternas handlingssätt under givna omständigheter. Den skall ge den enskilde möjlighet att tillvarata den rätt som tillkommer honom enligt principerna för ett demokratiskt samhälle och den skall utföra kännetecknet för de spelregler som statsmakten underkastar sig i ett sådant samhälle”. (Sveriges Advokatsamfund, Rättssäkerhetsprogram 1988).

En rent rättsvetenskaplig innebörd av rättssäkerhetsbegreppet kan enligt Gustafsson (2003) vara: Rättssäkerheten består i att på rättslig väg skydda individen och dennes rättigheter genom att motverka eventuellt godtycke och skönsmässighet i rättsligt beslutsfattande. Detta innebär att besluten skall vara så beskaffade att den enskilde därigenom har möjlighet att förutse konsekvenserna av det egna handlandet eller det rättsliga beslutet.

Överklagningsrätten anses vara den viktigaste garantin för enskilda medborgares rättssäkerhet gentemot myndigheter. Genom överklagningsrätten kan myndighetsbeslut granskas av en oberoende domstol, och risken för maktmissbruk och godtycke vid beslutsfattandet kan begränsas (Hollander, 1998). Enligt Axberger (1989) är inte tankar om etik och moral nödvändigt, utan rättssäkerheten är ”klara och tydliga lagar som på ett objektivt sätt tillämpas enligt intentioner och lydelse”. Beyer (1990) som var med och utvecklade Sveriges Advokatsamfunds Rättssäkerhetsprogram, menar att även om rättssäkerheten bör vara formell, syftar den ändå till att tillgodose människans säkerhet, i form av iakttagandet av konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Zila (1990) hävdar att rättssäkerheten har ett

socialt värde i sig, vilket han menar innebär legitimitet och förtroende för makthavarna och rättsordningen och att etiska överväganden sker. Aarnio (1986) menar att rättssäkerheten uppnås när domaren fattar icke-godtyckliga och riktiga beslut, där riktiga beslut är detsamma som rättvisa beslut. Är besluten både förutsebara och rättvisa är de också rationella och godtagbara. Han anser att i rättssäkerheten möts två olika sidor, nämligen rätt och moral, dvs. både en formell och en värderande sida. Peczenik (1995) kompletterar förutsebarhetskriterierna med etiska överväganden. ”Rättsliga beslut baserar sig på en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på lagen baserade förutsebarheten och andra etiska värden.” Detta kallar han materiell rättssäkerhet.

Frändberg (2000-01) sätter sig emot uppdelningen av rättssäkerhet i traditionellt/formellt och modernt/materiellt men utgångspunkten för hans resonemang är att det är ”kränkande för den enskilda individen... att utsättas för överhetens godtycke med avseende på rätten”. Han menar att de olika former av godtycke som finns är- rättsbrist (brist på rättslig reglering), rättspervertering (regler finns men överheten bryr sig inte om dem) och rättsmanipulering (ogenomtänkta och överrumplande rättsändringar). Han anser vidare att det enda sättet att motverka detta är genom rättssäkerhet, vilket han definierar som förutsägbarhet i rättsliga angelägenheter. ”Med rättssäkerhet menas grovt uttryckt, att rättssystemet skall tillhandahålla klara, tydliga och pålitliga svar på frågor av rättslig karaktär”.

5.2 Ramlag

Beslut som styrs av ramlagar både ifrågasätts och kritiseras men ses även som positiva eftersom bristande precisering i lagtexten och möjligheter till individuella bedömningar å ena sidan kan leda till att likformig rättstillämpning inte tillgodoses och å andra sidan att flexibiliteten ökar. Om klara, tydliga regler saknas finns risken att personer gynnas eller missgynnas på fel sätt genom beslut. Det kan handla om att den avgörande bedömningen varierar p.g.a. handläggare, hur pass bra man gör sin röst hörd o.s.v. Förutsebarheten kräver klara och precisa rättsregler men försämras kraftigt eftersom det ges utrymme för varierande och personliga ställningstaganden. Å andra sidan är en ramlag uppbyggd kring målangivelser, vilket kan vara förutsebart i sig, men rent generellt ger ramlagar en större öppenhet för

tolkningar som i sin tur kan leda till godtycklighet och rättsosäkerhet (Birkhed, 2001).

Styrkan i lagar av ramlagskaraktär är flexibiliteten och anpassningsförmågan. Lagar av ramlagskaraktär har möjligheter att anpassa sig efter situationer och vara flexibla och den ger stor frihet att anpassa insatserna efter dels enskildas behov och dels lokala förutsättningar (Hollander, 2000). Den ger även möjlighet till och stort utrymme för tolkningar genom annan professionell kunskap än den juridiska (Svensson, 1999).

Ibland tvingas myndigheter att undvika alltför resurskrävande insatser, trots att detta rent lagmässigt ska uppfyllas. Man menar att ramlagen i större utsträckning påverkas av både politiska beslut och ekonomi än detaljstyrda lagar, och det finns ett klart samband mellan hur mycket resurser som det finns tillgång till, och rättssäkerhet (Gustafsson, 2003).

För att rättssäkerhet i form av förutsebarhet i rättsliga angelägenheter ska råda måste vissa villkor vara uppfyllda. Frändberg (2000-01) menar att för det första måste rättssystemet tillhandahålla klara och tydliga svar på den aktuella rättsliga frågan. I en situation där det inte finns någon klar och tydlig regel måste lagstiftaren ”skapa en regel för det aktuella fallet” (Birkhed, 2001). När klara svar saknar i lagtexten uppstår en situation där individen är förvisad till att söka svaren i prejudicerande domar, i förarbeten och genom olika sorters lagtolkningstekniker.

5.3 Frihet och rättighet

Frihet är en mycket obestämd term. I det moderna språkbruket skiftar inte bara många olika betydelser utan också ett obestämt innehåll. Begreppet är hur som helst genomsyrat av ideologi (Myntti, 1988). Ahtee (1950) menar att frihet i vid bemärkelse innebär handlingsfrihet, d.v.s. rätten att handla eller inte handla som man vill. I juridiska termer pratar man dock oftast inte om handlingsfrihet utan rörelsefrihet. I allmänhet menar man med detta ”individens rätt att själv bestämma om sin vistelseort samt att fritt röra sig från en plats till en annan”.

Även om de i grundlag stadgade rättigheterna inte omfattar utlänningar är dessa inte rättslösa i

det främmande landet. I folkrätten finns så kallad minimistandardprincip, vilken garanterar att utlänningar i praktiken har samma rättigheter som landets egna medborgare (Myntii, 1988). Stater som är medlemmar i FN kan godkänna dessa. Generalförsamlingen rekommenderar medlemsstaterna att följa denna princip till sitt yttersta. Principen går ut på att förlusten av friheten i sig själv skall vara en tillräcklig straffpåföljd för brott, och att fängelsesystemet inte utöver detta frihetsberövande ska öka straffkänslan. Man förpliktas att minimera skillnaden mellan fängelseförhållandena och livet i friheten. Fler detaljerade bestämmelser angående fångars rättigheter och fängelseförhållandena finns.

Med mänskliga rättigheter menas vanligtvis sådana rättigheter som erkänns i de olika internationella konventionerna och deklARATIONERNA om de mänskliga rättigheterna. Historiskt har de medborgerliga och mänskliga rättigheterna samma grund.

Den första människorättsförklaringen antogs i USA den 4 juli 1776 och man menar att denna fungerade som förebild för den franska revolutionens deklARATION. I deklARATIONEN om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna som antogs vid franska revolutionen 1789 gjordes det skillnad mellan medborgerliga och mänskliga rättigheter. Här åtskiljs ”människan som människa” och ”människan som medborgare”. Det finns rättigheter människan har som medlem av mänskligheten. Som medborgare har man andra rättigheter sådana som medlem av en viss stat vilken har lagar och rättsregler. Man kan säga att de mänskliga rättigheter man pratar om idag, är ett ”ny benämning” för de rättigheter som traditionellt kallas naturliga rättigheter.

Bobbio (1990) hävdar att frihet är en mänsklig rättighet. I de deklARATIONER som finns angående de mänskliga rättigheterna är rätten till frihet det som ofta står högst på listan. Rätten till frihet är så att säga grunden till de mänskliga rättigheterna. Han menar vidare att de mänskliga rättigheterna ”uppstår under omständigheter som kännetecknas av försvaret av nya friheter mot gamla maktbefogenheter. De etableras gradvis, inte alla på en gång och inte en gång för alltid” Exempelvis var religionsfriheten ett resultat av religionskrigen.

De senare deklARATIONERNA om de mänskliga rättigheterna omfattar inte bara de traditionella

individuella rättigheterna till frihet utan också de sociala rättigheterna. Grundproblemet idag är politiskt eftersom det inte handlar om att rättfärdiga de mänskliga rättigheterna utan snarare att skydda dem (Bobbio, 1990). FN-s deklARATION är ett fint dokument, men efterföljs det inte är det ju så att säga ”bara” ett dokument. Styrkan i dokumentet är att det ska efterlevas. Då FN-s Generalförsamling antog deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna 1948, var det ett bevis på att man erkände dem och i och med detta menar man att det finns en tro på att hela mänskligheten delar vissa gemensamma värden. Förutom denna första deklARATION har FN antagit en stor mängd andra rekommendationer och resolutioner och trots att de inte är juridiskt bindande kan de tänkas fungera som moraliskt förpliktande.

Man kan säga att deklARATIONER om de mänskliga rättigheterna gått igenom tre historiska faser. DeklARATIONEN uppstår som filosofiska teorier. I den *första* fasen genom naturretsfilosofin, huvudsakligen John Locke, utvecklade idén att människan har rättigheter som ingen kan ta ifrån henne, inte ens hon själv. Rättigheterna är de så kallade naturliga rättigheterna. Han menade att människans naturliga tillstånd inte är det medborgerliga utan det naturliga. Det är ett väldigt individualistiskt synsätt där det naturliga tillståndet innebär att människorna är födda fria, lika och varje individ bestämmer och styr sina egna handlingar, medan det medborgerliga tillståndet endast är något konstgjort, skapat och något som lagts på i efterhand. Även om naturrettstänkarna överlag är övergivna och kan ses som ålderdomliga, är det så som den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna börjar. ”Alla människor äro födda fria och lika i värde och rättighet.” Både i deklARATIONEN som USA tecknade 1776 och den efter franska revolutionen 1789, är utgångspunkten naturrettsliga tankar, vilket begränsar statens makt så att den inte längre är allsmäktig. I den *andra* historiska fasen krymper man rättigheternas värde. Samtidigt som de utvecklas till mer konkreta och handfasta rättigheter som är skyddade, begränsas de genom att de endast gäller för den stat som erkänner dem. De blir så att säga medborgerliga istället för mänskliga. Då FN deklarerade de mänskliga rättigheterna 1948, inleddes den *tredje* fasen i historien, och de mänskliga rättigheterna kom från och med då att betraktas som mänskliga, d.v.s. alla människor omfattas av dem oavsett erkännande från stat eller medborgare. Rättigheterna är skyddade gentemot den stat som kränker dem. De har förvandlats från medborgerliga till mänskliga. DeklARATIONEN kan ses som en riktlinje där innehållet visar vad alla stater ska sträva mot.

I de tre faserna har man olika syn på staten. I den första hävdas frihetsrättigheter starkast, och frihetsbegreppet är frihet *från* staten. I den andra sätts de politiska rättigheterna på sin spets och man menade att alla skulle ha en möjlighet att påverka politiskt. Frihetsbegreppet var så att säga frihet *inom* staten och i den tredje proklamerades sociala rättigheter vilket var ett uttryck för nya krav som uppkom i och med välfärdssamhället. Man såg det mer positiva med staten, såsom att kunna sprida välstånd, och friheten som hävdades var frihet *genom* eller *med* staten.

Man skiljer mellan positiva och negativa friheter/rättigheter, vilket också visas i de tre ovanstående faserna. Medan de negativa friheterna/rättigheterna (n.f/r) menar frihet *från* någonting, utan inblandning, är de positiva friheter/rättigheter (p.f/r) hävdandet av motsatsen, nämligen friheten *genom* någonting. Dessa två frihetsbegrepp kommer i konflikt med varandra genom att om det ena förstärks förminskas det andra och tvärtom. Till de n.f/r brukar räknas de traditionella liberala rättigheterna som yttrandefrihet, informationsfrihet, demonstrationsfrihet m. fl., men även förbud som fastslås i den svenska regeringsformen, såsom förbud mot dödsstraff, kroppsstraff, landsförvisning och frihetsberövande. Till de p.f/r räknas de sociala rättigheterna såsom t. ex. rätten till arbete och rätten till skola (Bobbio, 1990).

De tre mål och det som man genom de mänskliga rättigheterna har för avsikt att försvara, är oavsett vilken linje av begreppet man talar om, liv, frihet och social säkerhet. Dessa tre ska försvaras mot makten.

5.4 Frihetsberövande

Frihetsberövande är liksom frihet ett oklart begrepp och om man jämför betydelsen av rätten till personlig frihet, som lagstadgas i RF, med förbudet mot frihetsberövande som deklARATIONER om mänskliga rättigheter slår fast, behöver det nödvändigtvis inte betyda samma sak.

För att ett verkligt frihetsberövande ska föreligga, förutsätts att personen ifråga påtvingas ett visst vistelserum eller en serie av vistelserum. Även om det handlar om att platsen där man

ofrivilligt vistas är en anstalt eller liknande, och vilken inte är väldigt liten, anses det vara ett frihetsberövande då rörelsefriheten begränsas så mycket att ”en normal livsverksamhet gått förlorad” (Eek, 1943).

Även om det i grundlagar och konventioner står stadgat att godtyckligt frihetsberövande inte är tillåtet (FN-s deklARATION om de mänskliga fri- och rättigheterna, artikel 9) och ”offentlig makt utövas under lagarna med respekt för människans lika värde, frihet och värdighet” (RF 1kap 2 §), finns ändå annan lagstiftning som undantränger detta, såsom strafflagstiftning och förvaltningslagar, där det förekommer tvång i form av frihetsberövande. Det förbud mot frihetsberövande som skrivits in i vissa internationella deklARATIONER verka vara mycket nära förknippat med begreppet rörelsefrihet, inte handlingsfrihet.

I Europakonventionen artikel 5 står följande: (se bilaga 2)

Artikel 5 – Rätt till frihet och säkerhet

1. Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol,

c) ... eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta,

f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

I 1966 års FN-konvention finns bestämmelser som berör behandlingen av fångar, d.v.s. de som är frihetsberövade: ”Alla personer som är berövade sin frihet skall behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.”

5.5 Motivationsarbete

Revstedt (1989) definierar motivation som en strävan hos människan att leva ett så

meningsfullt liv som möjligt. Denna strävan är sammanfattningen av en människas innersta natur: att vara konstruktiv, målinriktad, social och aktiv. Enligt honom är grunden för att ett motivationsarbete ska fungera att ”motivationsarbetaren och klienten möter varandra. Det är vad som händer i detta möte som kan motivera klienten”. Han menar vidare att motivationsarbetaren ha ”en positiv människosyn, en teori om motivation, vissa känslor mot klienten och en metodik” (Revstedt, 1989). Samtidigt som motivationsarbetaren kan möta mycket positivt i arbetet och få en person att bli motiverad, finns det också motgångar som denne kan möta. I arbetet med människor är det nog inte helt främmande att det finns situationer som verkar hopplösa och där det inte verkar spela roll vad man som socialarbetare gör. Revstedt (1989) menar att i så kallade ”hopplösa situationer” är handledning en förutsättning för att man som socialarbetare ska klara av motivationsarbetet.

Lenéer Axelson/Thylefors (1982) menar att motivationsarbete alltid måste ha sin utgångspunkt i motiverad personal. Förutom all kunskap om teorier mm måste personalen själva vara tillfredsställda med sin yrkesroll och arbetsituation. Inte förrän då kan de ta emot och själv ge någonting. De måste känna att yrket och arbetsinsatsen är meningsfulla.

I Löfgren & Nelson-Löfgrens (1980) redovisning bekräftas att grunden för bra motivations- och behandlingsarbete är personalens egen motivation.

5.6 Handledning

Lenéer Axelson/Thylefors (1982) menar att något som är försummat bland socialarbetare är handledning, vilket de menar kan visa på att man från organisationens sida ser socialarbetet mer som en administrativ syssla. Ekonomiska faktorer kan också spela in då klienterna ofta har en låg status i samhället och arbetet med dessa inte får kosta för mycket.

6. Analys

6.1 Rättssäkerhet

Ser man på rättsordningen som ett formellt regelverk där rättssäkerheten så att säga är ”inbyggd” i systemet är det kanske inte speciellt relevant att diskutera huruvida rättssäkerhet finns eller inte. Det finns däremot en mängd olika uppfattningar om vad rättssäkerhet är, men i den vanliga debatten används uppfattningen att rättssäkerhet är den enskildes säkerhet gentemot rätten. Man menar i det traditionella begreppet att *förutsägbarhet*, *likformig rättstillämpning* (alla lika inför lagen och lika brott ger lika straff) och *överklagbarhet* ska finnas för att det ska räknas som rättssäkert (Frändberg, 2000-01). Vad man kan se vid jämförandet av teoretikernas olika ställningstaganden vad gällande rättssäkerhet är att det gemensamma för många är att dessa tre kriterierna inte är det enda som ska uppfyllas, utan tankar om etiska och moraliska överväganden och rättviseaspekter ska tas in med hänsyn till individen för att rättssäkerhet ska råda. Beyer (1990) menar att även om rättssäkerheten bör vara formell, syftar den ändå till att tillgodose människans säkerhet, i form av iakttagandet av konventionerna om de mäskliga rättigheterna. Zila (1990) hävdar att rättssäkerheten har ett socialt värde i sig, vilket han menar innebär legitimitet och förtroende för makthavarna och rättsordningen och att etiska överväganden sker. Aarnio (1986) menar att om besluten är både förutsebara och rättvisa är de också rationella och godtagbara. Han anser att i rättssäkerheten möts två olika sidor, nämligen rätt och moral. Peczenik (1995) kompletterar förutsebarhetskriterierna med etiska överväganden. ”Rättsliga beslut baserar sig på en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på lagen baserade förutsebarheten och andra etiska värden.”

I denna bemärkelse ställer sig, inte minst frivilligorganisationerna undrande till hur rättssäkert det är att ta människor i förvar, bl. a. kritiserar att ensamma kvinnor placeras bland män, att det inte finns någon speciell avdelning för kvinnor och barn och att det inte finns någon längsta tidsbegränsning i ett förvarstagande. I rent traditionellt tankesätt om rättssäkerhetsbegreppet skulle detta förmodligen räknas som rättssäkert, men i frågor om etiska överväganden värderas det troligtvis inte som sådant.

I rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att beslut som tas inte är godtyckliga. Som Göransson (2003) menar får ingen gynnas eller missgynnas genom oriktiga beslut och avgöranden får inte grundas på något annat än vad som menas i lagen.

Vad som menas i lagen kan, tänker jag, vara svårt att utläsa och det kan behövas någon form av juridisk utbildning för detta. Även om personalen på förvaret inte fattar några förvarsbeslut är det deras utlåtanden som i slutändan kan leda fram till ett beslut om förvar. Personalen sa att det finns ett problem i tolkningshänseende eftersom det sägs att alla ska behandlas lika men ändå behandlas alla olika. Dessa tolkningsavväganden kan mynna ut i beslut som är icke rättssäkra och till att fel beslut fattas.

Jag kopplar vidare till vad personalen på förvaret påtalade angående de svåra avvägningar och tolkningar som de gör vilket de menar många gånger skulle underlättas om stöd i form av handledning förekom. Detta finns periodvis men dock inte alltid och Revstedt (1989) menar att det är en förutsättning med handledning i vissa fall, speciellt för att kunna åstadkomma ett bra motivationsarbete. Ett av huvudsyftena med förvarsverksamheten är just motivationsarbete. En anledning till ett försämrat sådant kan kopplas till att handledning inte ges.

Frivilligorganisationerna som utför besöksverksamheten på förvaret anser att det är behövligt med handledning efter besöken, men av den anledningen att det är mycket påfrestande rent känslomässigt att gå dit. Personalen på förvaret har den dubbla rollen att både vara väktare men också fungera som stöd, d.v.s. att de ska se till så allt fungerar på förvaret rent säkerhetsmässigt men också vara stödpersoner åt de förvarstagna. Denna roll tänker jag vara paradoxal och krävande, att ena sekunden bedriva motivationsverksamhet i form av personliga och stödjande samtal med den förvarstagne, och i nästa agera vakt och rapportera till Migrationsverket om något kommer fram i en persons ärende som gör att avvisningsbeslut kan verkställas.

Lenéer Axelson & Thylefors (1982) menar att i nästan allt behandlingsarbete finns den dubbla rollen att både vara stödjande och kontrollerande. Denna konflikt mellan stöd och kontroll har lett till många konflikter om hur man ska hantera detta och de menar att för att ett gott resultat ska uppnås krävs att personalen lär känna personerna de arbetar med och att mycket satsas på stöd. Det krävs också tid, kunskaper, medvetenhet och ärlighet gentemot dessa. Handledning från någon utomstående är ett sätt att skapa rättssäkerhet.

Wächter (1998) påtalar att det skapas asymmetriska relationer mellan socialarbetare och klient p.g.a. de tvångsåtgärder som kan komma på tal. ”De präglas av beroende hos den ene och makt/befogenhet hos den andre. Därför kräver arbetet med dessa uppgifter former och regler som skyddar klientens rättssäkerhet respektive rättighet”.

I just detta att tillvarata klientens rättssäkerhet och rättigheter, tänker jag att frivilligorganisationerna kan vara en betydelsefull form för detta, vilka kommer in som utomstående medmänniskor till de förvarstagna.

I lag finns reglerat att en förvarstagen har rätt till offentligt biträde (se bilaga 5) efter en viss tid, och denne har till uppgift att hjälpa och bistå utlänningen i hans ärende. Detta får på inga omständigheter åsidosättas, men vilket det gör ibland som av praktiska eller ekonomiska skäl. Som personal på polisen berättade kan det vara sådana anledningar att en utlänning tas i förvar i samband med en helg då det kan vara svårt att få tag i ett offentligt biträde, vilket gör att skaffandet av sådant uppskjuts. Detta kan förstås som rättsosäkert förfarande.

6.2 Besöksverksamheten och insyn

Frivilligorganisationerna fyller en viktig funktion i förvarets verksamhet både som insynsfunktion och som stöd för de förvarstagna och syftet med verksamheten är just detta. Det fungerar allt bättre mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna vilket framförs av både personal på förvaret, polisen och de frivilligarbetande. Både myndigheterna och de frivilliga är positiva till denna form av verksamhet som efterfrågades från lagstiftarens sida redan då Migrationsverket tog över förvarsverksamheten. I Flyktingpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1995:75) sägs att frivilligorganisationerna skulle kunna fylla en viktig funktion just i insynsfrågor.

En styrka är att många olika organisationer ingår, då var och en har sin speciella ”hjärtefråga” att se till. Eftersom myndigheterna är villiga att lyssna på och även förändra sådant de frivilliga poängterar, är detta ett viktigt led i och en bidragande orsak till att rättssäkerheten stärks.

Oavsett frivilligorganisationernas inställning till förvaret överlag, är alla rörande överens om att personalen som arbetar på förvaret gör ett mycket bra jobb och att verksamheten blivit bättre sedan förvarsverksamheten övertogs från polismyndigheten till Migrationsverket. De gör så bra som möjligt utifrån de möjligheter som ges och deras personliga förhållningssätt och relationsskapandet står i fokus. Som Revstedt (1989) menar är grunden till ett bra motivationsarbete att man ska ha en positiv människosyn, vilket ständigt framhålls av personalen.

Förvarspersonalen fattar beslut genom att tolka lagen. Utlänningslagen har ramlagskaraktär vilket ger möjligheter till tolkningar på ena eller andra sättet, vilket inte uppstår på samma sätt då lagen är specificerad. Det finns både styrkor och svagheter i ramlagar. Som framkommer finns å ena sidan anpassningsförmågan efter den enskildes behov (Hollander, 2000), annan professionell kunskap kan tas tillvara än den rent juridiska vid tolkningar (Svensson, 1999) av en ramlag, och å andra sidan att rättssäkerheten minskar då en lag är av ramlagskaraktär styr förfarandet. Bl. a. Birkhed (2001) menar att bristande precisering i lagtexten och möjligheter till individuella bedömningar kan leda till att likformig rättstillämpning sätts åt sidan. Om klara, tydliga regler saknas finns risken att personer gynnas eller missgynnas på fel sätt genom beslut. Detta i sig kan ge upphov till att icke rättssäkra beslut fattas och vara orsak till bristande rättssäkerhet. Detta i kombination med att personalen på förvaret inte heller har någon specifik juridisk utbildning eller får någon handledning eller ”bollplank” i besluten som ska fattas kan öka risken för rättsosäkra beslut. Å andra sidan lämnar ramlagen mycket öppenhet för annan kunskap. Personalen på förvaret har lång erfarenhet och kunskap av både socialt arbete och de flesta fall med utlänningar, Ur denna synvinkel kan användandet av ramlag vid förfarandet med att ta människor i förvar kopplas till att öka rättssäkerheten ur etisk- och rättviseaspekter. Däremot tänker jag att förändringar säkerligen kan göras i hur man går till väga, för att undvika rättsosäkra beslut.

6.3 Mänskliga rättigheter

De tre mål och det som man genom de mänskliga rättigheterna har för avsikt att försvara, är oavsett vilken linje av begreppet man talar om, liv, frihet och social säkerhet. Dessa tre ska

försvaras mot makten (Bobbio, 1990).

En av grunderna, vilken står fastställd i planen för hur förvarstagna ska behandlas, är en av artiklarna i 1966 års FN-konvention vilken berör behandlingen av fångar: ”Alla personer som är berövade sin frihet skall behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.” Likaså finns en minimistandardprincip, vilken om man är medlem i FN kan skriva under, som går ut på att förlusten av friheten i sig själv skall vara en tillräcklig straffpåföljd för brott, och att fängelsesystemet inte utöver detta frihetsberövande ska öka straffkänslan. Man förpliktas att minimera skillnaden mellan fängelseförhållandena och livet i friheten. Tolkningsmöjligheterna är stora vad som menas och rent praktiska hinder kan finnas som gör det svårare att uppfylla i vissa avseenden. Detta kan vara miljön och byggnader. Förvaret är inhyst i ett gammalt ”mentalsjukhus” vilket man kan se spår av.

Syftet med övertagandet från polismyndigheten till Migrationsverket var att det fängeslika tillvägagångssättet skulle försvinna och man skulle satsa på skapandet av relationer, personligt förhållningssätt och motivationsarbete. I proposition 1996/97:147, vilken antogs, säger man att: ”Det är angeläget att en god relation mellan personalen och utlänningen etableras redan från början ... och att utlänningen känner sig trygg i den utsatta situationen. Personalen skall finnas tillhands för de förvarstagna och ska se till att de mår väl och att de känner att personalen har förståelse för deras situation”.

I den uppföljning som gjorts av förvarsverksamheten (2003), och som också frivilligorganisationerna påpekar, brister mycket av detta p.g.a. miljön och lokalerna. Eftersom byggnaden är gammal och kulturmärkt får man inte bygga om på vilket sätt som helst, vilket gjort att säkerheten är lägre än vad som önskas. Detta i sin tur gör att personalen måste avsätta mycket tid till bevakning och kontroll av lokalerna vilken annars skulle ha gått till skapandet av relationer mm, vilket gör att det grundläggande syftet försummas.

Sådant som framhållits till de i besöksverksamheten är att rastgården med det höga staketet och taggtråden runtomkring och de små fönsterna som finns i dörren till varje sovrum och vilka under ”mentalsjukhustiden” användes i kontrollsyfte, upplevs kränkande. Likaså är fängeslikenheten påtaglig för de förvarstagna att de inte får lov att vara utomhus så mycket

som de skulle önska. I UtlL 6 kap 23 § (se bilaga 6) anges att: Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Att tiden för att skapa relationer, bedriva motivationsarbete och finnas till för utlänningen minskar, kan direkt kopplas till miljön respektive lokaler. Dessutom kan det gå emot minimistandardprincipen, där man ju menar att fängelsesystemet inte utöver detta frihetsberövande ska öka straffkänslan.

Det är en mänsklig rättighet att, som det står skrivit i Europakonventionen artikel 5 (3) (se bilaga 2): ”Var och en som arresteras skall utan dröjsmål och på ett språk som han förstår underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.” En person som tas i förvar är i en väldigt utsatt situation, både kanske rent språkmässigt, men också i situationen i sig. Rent lagligt har han eller hon rättigheter men också skyldigheter och jag ställer mig tveksam till om personen alla gånger faktiskt vet vad som gäller. Just att informera och berätta för den förvarstagne är sådant som frivilligorganisationerna menar är viktigt att förbättra. I intervju med personal från Röda Korset framkom det att en del inte ens vet om varför de är förvarstagna. Även om den förvarstagne har informerats behövs det kanske göras igen. Många av människorna som kommer till förvaret är rädda, uppgivna och frustrerade, vilket kanske bidrar till att information de en gång fått, glömts bort, inte uppfattats, förträngts eller liknande. Detta kan tolkas som att sättet på vilket de förvarstagna blir informerade och underrättade på om sina rättigheter, inte alltid görs på det sätt som kanske skulle vara det bästa.

Något som ändrats genom åren är möjligheterna till att överklaga förvarsbeslut. Detta var tidigare inte möjligt men vilket det är i Utlänningslagen från 1989 (se bilaga 7). Som Hollander säger är överklagningsrätten den viktigaste garantin för enskilda medborgares rättssäkerhet gentemot myndigheter (1998). Att ha möjligheten att överklaga ett beslut kan direkt kopplas till att höja rättssäkerheten.

6.4 Frihetsberövande

Att ta någon i förvar kan direkt kopplas till att vara ett frihetsberövande så som det ses rent teoretiskt: För att ett verkligt frihetsberövande ska föreligga, förutsätts att personen ifråga

påtvingas ett visst vistelserum eller en serie av vistelserum. Även om det handlar om att platsen där man ofrivilligt vistas är en anstalt eller liknande, och vilken inte är väldigt liten, anses det vara ett frihetsberövande då rörelsefriheten begränsas så mycket att "en normal livsverksamhet gått förlorad" (Eek, 1943). Dock råder det inte någon tvekan om att ta utlänningar i förvar är något som är lagligt, både från svensk lagstiftning och i konventioner om mänskliga rättigheter. I Europakonventionen artikel 5 står följande: (se bilaga 2):

1. Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

För att Sverige ska leva upp till de konventioner man skrivit på angående de mänskliga fri- och rättigheterna, tänker jag, att man som land ska vara medveten om hur vida tolkningar av lagtexter och konventioner kan vara för att räknas som rimliga och var gränsen går innan det är ett godtyckligt frihetsberövande.

7. Avslutning

7.1 Sammanfattning

Det finns fyra stycken förvar i Sverige, vilka alla drivs av Migrationsverket. Dit tas en utlämning som fått beslut om förvar. Att ta en utlämning i förvar är starkt reglerat av Utlänningslagen, och det finns tre olika kriterier som en person kan bli tagen i förvar efter. Dessa är om (1) identiteten är oklar och behöver utredas, så kallade identitetsförvar, (2) utredning om rätten att få stanna i Sverige ska kunna genomföras och det är sannolikt att han inte kommer att få stanna eller (3) om det är beslutat att han ska lämna landet och om myndigheterna i dessa fall tror att utlämningen kommer att hålla sig undan.

Det man kan se är att det finns en stark koppling mellan rättssäkerhet och mänskliga

rättigheter på många olika sätt. Bl. a. menar Sveriges Advokatsamfund att rättssäkerheten har innebörden att vara ”den samhällseliga ingenjörskonst som skall skydda de mänskliga rättigheterna.” Det sägs också att det verkar finnas ett samband mellan de livsvärden som skyddas av de mänskliga rättigheterna och många av de krav som rättssäkerheten ställer.

Vad som ska uppnås för att rättssäkerhet ska råda skiljer sig åt beroende på vilken teoretiker som uttalar sig i frågan, men gemensamt för de flesta är förutsägbarhet, likformig rättstillämpning och överklagbarhet. Det finns också många som menar att etiska aspekter ska tas in av hänsyn till individen för att rättssäkerhet ska råda.

Personalen på förvaret fattar många olika beslut, dock inte direkta förvarsbeslut. Deras uttalanden kan däremot leda indirekt till beslut om förvar.

Rättssäkerhet anser jag råder i mångt och mycket i förvarsverksamheten och dess beslut men i vissa avseenden kan det dock ifrågasättas. Eftersom Utlänningslagen är en ramlag, vilket för både ”positiva och negativa” sidor med sig, finns mycket över för tolkningar. Detta kan leda till att rättsosäkra beslut fattas och exempel på vad jag har sett, kan sådana beslut som de om offentligt biträde ibland fallera. Likaså om besluten ska vila på etiska aspekter är det inte rättssäkert att sätta en ensam kvinna tillsammans med bara män. Sådant som kan påverka om ett beslut blir orättssäkert kan t.ex. vara lagens utformning, ekonomiska och praktiska anledningar.

Insynen är något som diskuteras mycket, både av personalen på förvaret men också av de andra jag intervjuat. Detta är något man värnar om, och bl. a. genom besöksverksamheten som frivilligorganisationerna utför och man påtalar att det är en myndighet som är offentlig och öppen för både journalister och övrig media, men också andra. Besöksverksamheten fyller en enorm funktion och jag anser att de uppfyller sitt ändamål, både som insynsverksamhet men också stöd till de förvarstagna. Den är uppbyggd som paraplyorganisation, där ett antal frivilligorganisationer och kyrkan gått ihop och tillsammans utför besöken en gång i veckan. En grupp personer från de olika organisationerna går dit tre veckor i rad för att sedan bytas ut mot en ny grupp.

Syftet med förvaret i stort är att hålla en utlänning tillgänglig för myndigheten. Man utövar ingen behandling utan endast motivationsarbete med de förvarstagna. Det personliga förhållningssättet är viktigt och likaså att skapa goda relationer både mellan de förvarstagna men också mellan förvarstagen och personal.

7.2 Diskussion

Det är många reflektioner jag gjort genom uppsatsens gång och jag kan inte neka till att mina egna värderingar angående ämnet påverkat mig på olika sätt. Det som slagit mig har varit samhällets sätt att hantera de människor som kommer till Sverige och p.g.a. olika anledningar inte får lov att stanna. Vad är det för mekanismer i ett samhälle som gör att förvarstagande är lagligt? Det har inte undgått mig att fundera i banor av att skydda samhället och medborgarna från problem. Förvarsplatserna i Sverige ska byggas ut med mer än dubbelt så många platser som finns idag. Har behovet ökat mycket under senaste åren och vad beror i så fall det på? Var går egentligen gränsen innan något räknas som ett straff? Ett förvarstagande är inget straff för brottslig gärning, men vad är i så fall ett straff? Detta är ingenting jag kan svara på, endast spekulera kring.

Det är tydligt att politik och mänskliga fri- och rättigheter hör ihop. Nuförtiden är det inte att man ska erkänna rättigheterna utan snarare att skydda dem. Frågan om att ta människor i förvar är rent lagligt accepterat. Även i de internationella konventionerna slår man fast att det är en förutsättning nog att frihetsberöva en person ”i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning”. De frågor jag ställer mig är inte om det rent lagligt godkänns att ta utlänningar i förvar, utan snarare hur vida tolkningarna av lagtexter och konventioner får lov att vara och var gränsen går innan det är ett godtyckligt frihetsberövande? Det är ju trots allt inget brott att söka asyl.

Så rent etiskt kan jag i många hänseenden ställa mig skeptisk till att systemet finns i sig, med att ta personer i förvar. Dessa människor är väldigt utsatta redan och många har varit med om traumatiska händelser. Att då bli tagen i förvar bara för att man är den man är kan te sig olämpligt.

Men man måste också diskutera kring vad alternativet till förvar skulle vara. Man kan inte blunda för att det finns människor som utnyttjar systemen på ena eller andra sättet och vet med sig att Sverige är ett bra land, dit man vill åka, stanna i och bo, och vilka ljuger om sin identitet, vägrar uppge sina uppgifter o.s.v. Vad ska man göra med dem och de som inte har asylskäl att stanna i Sverige? Det allra nyaste, vilket jag hörde häromveckan, var att bygga gemensamt förvar för asylsökande till hela EU. Placera allihop i Algeriet och Ukraina på stora anläggningar där de skulle vara tills deras ärende blivit utrett... I en drömvärld tänker jag mig inte att det ser ut så.

Det kan här vara på sin plats att tänka i banor av att om Migrationsverkets handläggningstider varit kortare och systemet hade fungerat bättre hade kanske inte förvarsplatserna behövt utökas och så många människor blivit förvarsplacerade. Kanske "helt enkelt" hela systemet, hela asylprocessen, ärendegången och lagstiftningen skulle behöva göras om på ett eller annat sätt?

Men om vi nu ska ha detta system som finns, tycker jag att det finns sådant som kan utvecklas och göras bättre. Detta är t. ex. frågor om kvinnor, barn, sjukvård, möjlighet att träffa psykolog och kurator, kriminella som placeras på förvaret mm. Detta är sådant som även frivilligorganisationerna påpekar och försöker göra något åt. Jag tycker att besöksverksamheten gör en väldigt bra insats och är som en kontrollerande myndighet till myndigheten. De påpekar och håller ett öga utifrån på förvaret vilket jag kan se som en viktig del, inte minst i rättssäkerhetssynpunkt.

Besluten som fattas måste självklart vara rättssäkra, med allt vad det innebär utifrån olika syn att se på det, vilket det finns en mängd olika varianter av. Men hur ska man mäta om ett beslut är rättssäkert eller inte? Det finns ju så att säga inga klara instrument att kontrollera detta. Därför anser jag att de sätt som finns på vilket ett beslut kan bli orättssäkert så långt som möjligt ska minimeras. Hur man gör detta är inte det lättaste att säga, men de saker som man vet påverkar, kanske skulle kontrolleras eller göras om? För trots att jag inte en sekund tvivlar på myndigheternas kompetens att fatta riktiga beslut tänker jag mig ändå och vad jag har sett att orättssäkra beslut förekommer. Rättssäkerhet är så att säga inget självklart som alltid finns

bara för att ett beslut fattas av en myndighetsperson. Jag anser att frågan om rättssäkerhet ständigt behöver belysas, ifrågasättas, utvecklas och uppmärksammas, kanske genom att faktiskt ta upp i debatt, prata om och reflektera över dess förekomst, istället för att som kanske i många fall, ”lägga locket på”.

Reflektionen jag gjort är att mycket oförkänd kritik riktats mot förvaret och verksamheten kring detta. Det finns en tendens att blåsa upp sådana verksamheter i media och att en väldigt enkelriktad bild går ut. Det är inga elaka maktfullkomna människor som arbetar där och njuter av att hålla andra människor inlåsta. Det är inte alls så. Snarare tänker jag att full förståelse för och medvetenhet om de förvarstagnas utsatta position råder. Förhållningssättet är vänligt, varmt och personligt trots att deras arbete ju i mångt och mycket är väldigt dubbelt, just att vara både stödperson och samtidigt ha en kontrollerande funktion. Likaså är inte de förvarstagna inlåsta i små celler eller liknande, utan total frihet råder inne i huset, aktiviteterna är många och den sociala samvaron är sådant som står i fokus. Det är inte heller något ”hemlighetsmakeri” och att vilja hålla saker dolt, utan en öppenhet finns från förvarspersonalens sida om verksamheten och det verkar finnas en strävan att göra det så bra som möjligt för de personer som är förvarstagna.

Självklart är det viktigt att media överlag går in och granskar, är kritiska o.s.v., vilket ju är deras jobb, men enkelriktigheten på det som skrivs och visas upp är också sådant man kan granska och vara kritisk mot.

8. Källförteckning

8.1 Litteratur

- Axberger Hans-Gunnar (1989) *Ekobrott, ekolagar och ekodomstolar*. Stockholm, Brå-forskning.
- Axelsson Lennéer Barbro & Thylefors Ingela (1982) *Psykosocialt behandlingsarbete*. Borås, Centraltryckeriet AB.
- Bergmark Åke (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund, Studentlitteratur.
- Beyer Claes (1990) *Vad är rättssäkerhet*. Stockholm, Norstedts.
- Bobbio Norberto (1990) *Rättigheternas epok*. Göteborg, Daidalos AB.
- Bring Ove & Mahmoudi Said (2001) *Sverige och Folkkrätten*. Göteborg, Nordstedts Juridik AB.
- Denvall Verner & Jacobson Tord (1998) *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Stockholm, Nordstedts Juridik AB.
- Eek Hilding (1943) *Administrativa frihetsberövanden. Bidrag till studiet av rättssäkerhetsmomenten i socialrätten*. Uppsala, Almqvist & Wicksell.
- Ehrenkrona Karl-Henrik (1999) *Mänskliga rättigheter*. Stockholm, Nordstedts Tryckeri AB
- Gunner Göran & Åkermark Spiliopoulou Sia (2001) *Mänskliga rättigheter- aktuella forskningsfrågor*. Stockholm, Graphium Nordstedts Tryckeri AB.
- Gustafsson Göran (2002) *Rättens polyvalens, en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Lund, Sociologiska institutionen.
- Jensen Kjaer Mogens (1995) *Kvalitativa metoder för samhälls- och beteendevetare*. Lund, Studentlitteratur.
- Karlsson Jan-O (2002) *Migration*. Stockholm, Bulls Tryckeri.
- Kvale Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund, Studentlitteratur.
- Meeuwisse Anna & Sunesson Sune & Swärd Hans (2000) *Socialt arbete en grundbok*. Falköping, Bokförlaget Natur och Kultur.
- Melander Göran (1981) *Frihetsberövande enligt utlänningslagen*. Lund, Studentlitteratur AB
- Myntti Kristian (1988) *Mänskliga rättigheter och frihetsberövande i Finland*. Åbo, Akademis kopieringscentral.
- Peczenik Alexander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Göteborg, Fritzes Förlag AB
- Petersson Olof (1996) *Rättsstaten*. Göteborg, Nordstedts Juridik AB
- Revstedt Per (1989) *Motivationsarbete*. Stockholm, Liber AB.
- Sandesjö Håkan & Wikrén Gerhard (2001) *Utlänningslagen med kommentarer*. Göteborg, Novum Grafiska AB.
- Segerstedt T Torgny (1985) *Rättssäkerhet och demokrati*. Göteborg, Graphic System AB.
- Tabelius Ulla & Patel Runa (1987) *Grundbok i forskningsmetodik: kvalitativt och kvantitativt*. Lund, Studentlitteratur.
- Vahlne Westerhäll Lotta (2002) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm, Nordstedts Juridik AB.
- Vestin Sanna (2002) *Flyktingboken Från Dufvemåla till Fort Europa*. Stockholm, Förlaget Ordfront.
- Wallén Göran (1993) *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Lund, Studentlitteratur.
- Zila Josef (1990) *Om rättssäkerhet*. Svensk Juristtidning.

8.2 SOU-tryck

1990:79 Utlänningsnämnd, *Betänkande av asylprövningskommittén*. Stockholm, Graphic Systems.

1995:46 *Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen*. Stockholm, Regeringskansliets Offsetcentral.

1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*. Stockholm, Nordstedts Tryckeri AB.

8.3 Övriga

Nationalencyklopedin (1990) Höganäs, Bra Böcker AB.

Bonniers tre band lexikon (1970) Stockholm, Albert Bonniers Förlag AB.

8.4 Internet

www.amnestyinternational.org

www.migrationsverket.se

www.ud.se

www.ne.se

www.unhcr.com

www.un.se

8.5 Intervjuer

Tre stycken personal från förvaret i Malmö, 20030416.

Personal från Röda Korsets flyktingmottagning i Malmö, 20030416.

Personal från Polismyndigheten, invandringsenheten i Malmö, 20030429

Flyktingombud från Amnesty International i Malmö, 20030505.

Intervjuguide

(Presentera mig, min uppgift och frågan om anonymitet).

Frågor till personal på förvaret, intervju 20030416:

Vill ni berätta lite om förvaret. Bakgrund och allmänt.

Hur arbetar ni? Beskrivning av en arbetsdag.

Hur många arbetar, vilka befattningar, krav på speciell utbildning, personalomsättning?

Hur trivs personalen överlag med att arbeta här? Vad är bra/dåligt?

Handledning?

Hur är det att arbeta med människor i förvar?

Hur många förvarsplatser finns? Fullbelagt?

Vilka sätts i förvar? Vem bestämmer det? Hur ser det ut med lagstiftning?

Är det majoritet från visst land/område?

Hur ser en dag ut för människorna här?

Vem bestämmer vad en person ska/får göra?

Fungerar verksamheten rent praktiskt?

Hur kommunicerar ni/tolkmöjligheter?

Advokat/offentligt biträde – hur fungerar det?

Tar man barn i förvar, hur ofta, speciell avdelning?

Om familjer tas i förvar... bor de tillsammans?

Möjlighet till psykolog eller liknande?

Vilka rättigheter/skyldigheter har de förvarstagna? Hur och när informeras detta?

Hur är det med utövandet av exempelvis religion? Speciell lokal för detta/kyrka eller liknande?

Vet människorna vad det innebär att komma hit innan de anländer?

Hur går det rent praktiskt till när någon kommer hit?

Motstånd/samarbete att vara här?

Lokaler: Vem bestämmer hur det ska se ut här? Kontrolleras detta?

Insyn?

Hur fungerar frivilligorganisationernas besöksverksamhet?

Är den viktig och vilken funktion fyller den?

Hur går den till? Behövs den?

Hur är det med besök? Får personerna ta emot besök?

Journalister och media? Får de komma hit, prata med och träffa de förvarstagna?

Anförtror sig människorna åt er?

Ser de er som "hot", t. ex. i form av myndighetsutövare?

Vad tycker ni om förvaret?

Fungerar verksamheten som det är tänkt?

Är lagen tillräcklig och tydlig hur förvarstaggande och förvaret i allmänhet ska skötas?

Är det något annat ni vill berätta, något som jag glömt och som är viktigt?

Några vidare tips till mig?

Frågor till Röda Korset (RK) 20030416:

Berätta lite om RK-s arbete med förvaret och din egen roll?
Besöksverksamheten, hur fungerar den, berätta lite allmänt?
Hur ofta går ni dit?
Hur många arbetar med detta, speciell utbildning, befattning?
Hur länge har besöksverksamheten funnits? Hur och varför tillkom den?
Vad anser RK om förvaret?

Anser ni att ni att Migrationsverket utför sitt uppdrag?
Får ni kontakt med de förvarstagna? Hur?
Hur är förhållandena för människorna där?
Hur går det till när ni kommer dit?
Vad tycker de om att ni kommer?
Vet de vilka ni är?

Hur kommunicerar ni? Tolk? Kan ni kräva det?
Får ni träffa alla/vem som helst?
Hur ofta? Bokar ni tid?
Är förvarspersonalen med vid besöken? Vad tycker de om er verksamhet? Bemötande?
Vilket syfte fyller besöksverksamheten? Behövs den?
Hur fungerar samarbetet med förvarspersonal respektive Migrationsverket?

Påverkar ni myndigheternas sätt att arbeta? På vilket sätt i så fall?
Om ni vill framföra positiv/negativ kritik, hur?
Visas den ”verkliga bilden” utåt?
Vad anser ni om insynen på förvaret?
Utifrån mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, tas detta tillvara?
Hur tycker ni att lagen är? Tillräcklig/tydlig?

Kan den se ut på annat sätt? Hur?
Kan förvaret förändras, se ut på annat sätt för att bli bättre?
Vilka förbättringar?
Barn i förvar, vad anser ni? Särskild hänsyn till dem, hur?
Tas rätt personer i förvar, rätt grunder?
Vad skulle kunna minska förvarstagandet?

Hur ser det ut för de förvarstagna utifrån rättigheter, vem ser till att dessa tas till vara?
Är det något annat du vill berätta, något som jag glömt och som är viktigt?
Några vidare tips till mig?

Frågor polisen, intervju 20030429:

Berätta lite om hur polisen arbetar med de som tas i förvar, din roll?
Vilka poliser arbetar med detta, speciell utbildning?
Endast vid vissa förvarsplaceringar polisen kallas in? Hur ofta? Vem bestämmer det?
Hur går förvarstagandet rent praktiskt till?
Fungerar samarbetet mellan myndigheterna?
Hur förändrats sedan Migrationsverket tog över?

Vad bestämmer var person sätts i förvar?
Hur anser ni att förvaret som verksamhet är? Behövs förvar?
Hur tycker ni att lagen är? Tillräcklig/tydlig?
Kan den se ut på annat sätt? Hur?
Kan förvaret förändras, se ut på annat sätt för att bli bättre?
Vilka förbättringar?

Barn i förvar, vad anser ni? Särskild hänsyn till dem, hur?
Tas rätt personer i förvar, rätt grunder?
Vad skulle kunna minska förvarstagandet?
Hur är situationen för de förvarstagna?
Anledning till att avvisad person sätts i förvar istället för åka direkt?
Vet du något om besöksverksamheten som frivilligorganisationerna utför?

Hur ser ni i så fall på den? Funktion, behövs den?
Hur gör ni för att följa ert uppdrag angående förvaret?
Vad anser ni om ert uppdrag?
Uppfyller Migrationsverket sitt uppdrag?
Tankar om mänskliga rättigheter och rättssäkerhet? Tas detta tillvara?
Vem berättar förvarstagnas rättigheter/skyldigheter?

Används förvar som straff eller hot om straff?
Om polis tar beslut om förvar, samverkar ni med Migrationsverket?
Är det något annat du vill berätta, något som jag glömt och som är viktigt?
Några vidare tips till mig?

Frågor till Amnesty, intervju 20030505:

Berätta lite om Amnestys arbete med mänskliga rättigheter. Vad är din egen roll?
Hur ser Amnesty på förvaret och varför?
Arbetar ni på något sätt med förvaret och de förvarstagna och hur i så fall?
Tycker ni att verksamheten fungerar?
Anser du att förvaret "följer lagen"?
Uppfyller de sitt syfte?

Arbetar förvarspersonalen på ett sätt så syftet uppfylls?
Anser ni att förvar behövs? Varför/varför inte? På vilket sätt skulle det i så fall se ut?
Vad är "bra" med förvaret?
Vad skulle kunna ändras/göras bättre?
Om nu förvar ska finnas, är det så bra som det kan vara?
Är lagen tillräcklig och tydlig hur förvarstagande och förvaret i allmänhet ska skötas?

Hur är Sverige i jämförelse med andra länder?
Frivilligorganisationernas besöksverksamhet? Är Amnesty med där?
Är den nödvändig, behövs den, på vilket sätt i så fall?
Vad är syftet med besöksverksamheten, funktion?
Hur fungerar besöksverksamheten rent praktiskt?
Hur ser de förvarstagna på er? Tar de kontakt när ni kommer, eller ni?

Utifrån mänskliga rättigheter, uppfyller förvaret detta?

Har Sverige blivit anmäld/fälld angående förvaret enligt FN-s konvention om de mänskliga rättigheterna?

De som tas i förvar, är det rättvisa bedömningar?

Vem fattar beslut och hur går detta till?

Ärendegång, skillnad i beslut Polismyndigheten, Utlänningsnämnd respektive Migrationsverket?

Är det på rätt grunder personer sätt i förvar?

Hur ser det ut med insyn på förvaret?

Medias roll?

Kvinnor/barn/sjukvård?

Samarbetet mellan myndigheterna?

Myndigheternas syn på er?

Är det något annat du vill berätta, något som jag glömt och som är viktigt?

Några vidare tips till mig?

