

Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande.



Titel: Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande.

Författare: Emelie Jörwall, Frida Levin, Elisabeth Marklund,
Beata Himmelman och Maite Zamacona Aguirre

Redaktörer: Nina Piquer och Evelien Rusch
Grafisk form: Helene Heed, Heed & Heed AB

Tryck: EO Grafiska

Foto framsidan: Stylianos Papardelas/ICRC

Upplaga: 200 ex februari 2022

Innehållsförteckning

Förord	4
Tack	5
Sammafattning	6
Kapitel 1. Introduktion	8
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.2 Metod och urval	9
Kapitel 2. Rättslig utredning	12
2.1 Rättsligt regelverk gällande förvars- och uppsiktsbeslut	13
2.2 Motiveringar i beslut om förvar	15
2.3 Motiveringar i beslut om uppsikt	16
2.4 Bedömning om nödvändighet och proportionalitet i beslut om förvar	19
2.5 Bedömning om nödvändighet och proportionalitet i beslut om uppsikt	21
2.6 Anmälningsskyldighet	24
2.7 Barn i förvar	24
2.8 Analys	26
Kapitel 3. Effekter av frihetsberövande för människors hälsa och familjeliv	30
3.1 Effekter av frihetsberövande för den fysiska hälsan	30
3.2 Effekter av frihetsberövande för den psykiska hälsan	31
3.3 Konsekvenser för den psykiska hälsan under och efter tid i förvar	33
3.4 Frihetsberövandets effekter för grupper i särskild utsatthet	35
3.5 Familjeseperation och kontakt med anhöriga	36
Kapitel 4. Användning av alternativ till förvar	38
4.1 Alternativ till förvar	38
4.2 Alternativ till förvar i Sverige: Uppsikt	39
4.3 God praxis om alternativ till förvar	41
4.4 Vikten av återvändandesamtal för en god förståelse av återvändandeprocessen, dess resultat och den sökandes skyldigheter	42
4.5 Argument för användning av alternativ till förvar i stället för förvar	44
Kapitel 5. Avslutande reflektioner och rekommendationer	46
5.1 Avslutande reflektioner	46
5.2 Rekommendationer	47
Referenser	49

Förord

Ett frihetsberövande i form av förvarstagande är en djupt ingripande åtgärd i en individs liv. Att förvarsta någon i syfte att verkställa ett beslut om utvisning får inte förekomma i andra situationer än som en sista utväg när andra alternativ har visat sig verkningslösa. Med anledning av detta är frågan om förvarstagande av stor praktisk och principiell betydelse för Röda Korsets uppdrag att förhindra och lindra mänskligt lidande – lokalt, nationellt och globalt. Samtidigt noterar vi i Sverige allt fler politiska förslag gällande fler tvångsåtgärder samt en utökning av förvarsplatser och förvarstagande i syfte att effektivisera återvändandet.

Röda Korset arbetar med migranternas rättigheter, behov och skydd längs hela migrationsvägen. Vi har nyligen släppt en rapport om hållbart och humant återvändande, *Avslag på asylansökan – upplevelser av att återvända*, där vi bland annat lyfter betydelsen av individanpassat stöd och bristerna i tvingande insatser. I den här rapporten har vi gjort en rättslig utredning baserad på myndigheters beslut om förvar och uppsikt och ställt oss frågan vilka konsekvenser ett frihetsberövande får för den enskilda samt vilka argument som finns för att använda alternativ till förvar istället för förvar?

Röda Korset har under lång tid verkat för att förbättra förhållandena för människor som frihetsberövats, exempelvis genom besök av krigsfångar världen över. I Sverige sker det genom besök på förvar, häkten och anstalter. I snart 25 år har vi gett medmänskligt stöd för att motverka isolering och lindra effekterna av vistelsen i förvar. Ett annat syfte med besöken är att bidra till att stärka människors rättigheter i förvar.

Svenska Röda Korsets position är att förvar av migranter och asylsökande ska undvikas – frihet ska vara huvudregeln. Om människor frihetsberövas ska andra alternativ ha utretts, berörda ska kunna förstå varför de har tagits i förvar och skälen ska tydligt gå att utläsa ur myndigheternas beslut. Barn ska aldrig tas i förvar. Så är inte alltid fallet idag. Med den här rapporten hoppas vi kunna bidra till en diskussion som bygger på evidens och erfarenhet samt att arbetet med förvar och uppsikt förstärks och fördjupas. Det är av största vikt att det förs ett bredare samtal om förvar och alternativ till förvar – för en rättssäker, human och hållbar svensk migrationsprocess.



Martin Ärnlov
Generalsekreterare, Svenska Röda Korset

Tack

Den här rapporten lanseras inom ramen för det AMIF-finansierade projektet *Alternativ till förvar – under lupp*, som Svenska Röda Korset drivit sedan oktober 2020. Rapporten avser att bidra till det offentliga samtalet om förvar och frihetsberövande samt dess konsekvenser och bygger på evidens och erfarenhet gällande förvar och alternativ till förvar. En omfattande rapport av det här slaget låter sig inte göras utan gott samarbete med aktörer från olika discipliner. Vi vill därför rikta ett stort tack till samtliga deltagare i projektets referensgrupp: Niclas Axelsson (Migrationsverket), Björn Berselius (Kammarrätten i Stockholm), Andreas Fällström (Kriminalvården), Karin Gyllenring (Asylbyrån), Åsa Petersson och Jan-Anders Rapp (Polismyndigheten),

Alexandra Segenstedt (Svenska Röda Korset), Madeleine Seidlitz (Amnesty International), Rebecca Thornburn Stern (Uppsala universitet) och Noah Tunbjer (Förvaltningsrätten i Växjö). Tack för att ni bidragit med er expertis, värdefulla diskussioner, information och underlag under tiden som rapporten författats.

Vi vill även rikta ett särskilt tack till Olle Hansen Ölmedal för värdefulla kommentarer på rapportens innehåll och utformning.

Avslutningsvis vill rikta ett varmt tack till samtliga berörda medarbetare inom Svenska Röda Korset för korrekturläsning, kloka synpunkter och ert starka engagemang, som möjliggjort denna kartläggning.

Sammanfattning

Rapporten *Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande* syftar till att bidra till det offentliga samtalet om förvar och frihetsberövande samt dess konsekvenser. Rapporten bygger på evidens och erfarenhet gällande förvar och alternativ till förvar. Genom att granska rättstillämpningen vill Röda Korset bidra till att säkerställa rättssäkerheten i besluten som fattas. Rapporten består av en rättslig utredning som kompletteras med en redogörelse av den forskning och evidens som finns kring vilka effekter ett förvarstagande har för den enskilda individen samt hur alternativ till förvar kan se ut och implementeras.

Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande är en fortsättning på Röda Korsets tidigare rapporter *Förvar under lupp* (2012) och *Barn i förvar* (2018). I båda rapporterna noterade Röda Korset brister i rättstillämpningen. I den första rapporten uppmärksammades att den alternativa metoden till förvar i Sverige, det vill säga uppsikt, inte har använts i den utsträckning som var avsikten med lagstiftarens intention. I den andra rapporten belystes att de negativa konsekvenserna av frihetsberövande, i synnerhet för grupper i särskild utsatthet, sällan beaktas i avvägningen mellan samhällets syfte med förvar och individens rättigheter.

Huvudprincipen bör alltid vara att förvar av migranter och asylsökande ska undvikas – frihet ska vara norm. Om det finns grund för att inskränka människors frihet ska mindre integritetskränkande åtgärder – som alternativ till förvar – beaktas först. I Sverige finns i nuläget bara anmälningsplikt, så kallad uppsikt,

som alternativ till förvar. I den här rapporten lyfts och förtydligas hur rättstillämpningen behöver stärkas, med fokus på uppsikt. För att visa på möjligheter till förändring lyfts god praxis och argument för användning av alternativ till förvar. Det finns metoder från andra länder som skulle kunna utvecklas även i Sverige.

Rapporten utgår från tre perspektiv:

Kapitel två – Rättslig utredning – har ett rättsligt perspektiv som utgångspunkt. Här undersöks Migrationsverkets och Polismyndighetens rättstillämpning av beslut om uppsikt som fattats under 2020 samt ett antal förvarsbeslut under första kvartalet samma år. Den rättsliga utredningen visar att motiveringarna i besluten generellt är bristfälliga och själva grunden för att en person ställs under uppsikt eller tas i förvar är otydlig. I den absoluta majoriteten av besluten är bedömningarna bara en del av den prövning som myndigheterna måste göra och innefattar många gånger inte en proportionalitets- och/eller nödvändighetsprövning.

Trots att beslutande myndigheter ska iaktta restriktivitet visar analysen att det ofta inte finns någon individuell bedömning kring varför uppsikt inte kan uppnå samma syfte som förvarstagandet, med andra ord orsakerna till att förvar ansetts nödvändigt. I flera beslut framkommer inte att det görs en proportionalitetsbedömning där det har prövats om konsekvenserna med ett frihetsberövande står i rimlig proportion till syftet, det vill säga att en verkställighet av ett utvisningsbeslut ska kunna genomföras. Istället bedöms endast eventuell risk att individen avviker.

Hur risken för att en individ avviker bedöms skiljer sig också åt. Många gång-

er kan enbart personens uttalade ovilja att återvända bli den anledning som myndigheten anser utgör behov av ett frihetsberövande. Bristerna i besluten innebär potentiellt att personer förvarstas utan tillräckliga grunder med humanitära konsekvenser som följd.

Kapitel 3 – Effekter av frihetsberövande för människors hälsa och familjeliv – utgår ifrån ett humanitärt perspektiv. Genom en sammanställning och forskningsöversikt belyses konsekvenserna ett frihetsberövande kan innebära. Fokus är på grupper i särskild utsatthet, såsom barn och barnfamiljer. Denna studie visar att det finns starka bevis för att förvar har en djupgående och negativ inverkan på människors familjeliv, välmående, fysiska och psykiska hälsa – också när det gäller korta perioder och även när barn vistas tillsammans med sina familjer.

Kapitel 4 – Användning av alternativ till förvar – utgår ifrån ett brett perspektiv och presenterar internationell praxis och argument för tillämpning av alternativ till förvar istället för förvar. Det finns alternativ till förvar som skulle kunna utvecklas i Sverige och som dessutom är mer humana, kostnadseffektiva och samtidigt effektiva utifrån statens

syftet med förvarstagande. Röda Korset förespråkar inte något specifikt alternativ till förvar, utan snarare en metod för att implementera alternativ till förvar som är mer deltagandebaserat och inte tvångsbaserat, som till exempel att anpassa handläggningen av ärendet utifrån individuella omständigheter och specifika förhållanden.

Utifrån rättsstudien, forskningsöversikten och sammanställningen av möjliga alternativ och internationell praxis ges i **kapitel 5 – Avslutande reflektioner och rekommendationer** – flera rekommendationer.

Lagstiftningen kring förvar och alternativ till förvar såväl som tillämpningen av dessa tvångsåtgärder måste förändras, förbättras och rättssäkras. Det kan inte anses rimligt att personer frihetsberövas utan att grundläggande rättssäkerhetskriterier är uppfyllda och då det anses oundgängligen nödvändigt. Samtidigt behöver lagstiftaren tillgodose att det finns alternativ som både förser tillämpande myndigheter med alternativ som medför att de kan uppfylla sina uppdrag samtidigt som den personliga integriteten tillgodoses och särskilda behov hos individen respekteras.

1. Introduktion

Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen¹ besöker personer som har frihetsberövats runt om i världen. Besöken bygger på rörelsens grundprinciper och väl utarbetade metoder som bland annat grundar sig på neutralitet, opartiskhet och självständighet. Ofta sker även en parallell konfidentiell dialog med ansvariga myndigheter.

Syftet med Svenska Röda Korsets besök på Migrationsverkets förvar är att erbjuda mänskligt stöd för att motverka isolering och lindra de negativa effekterna av vistelsen. Ett annat syfte med besöken är att bidra till att stärka människors rättigheter i förvar. Som en följd av våra samlade erfarenheter och observationer, har Svenska Röda Korset de senaste åren publicerat två rapporter om förvarsinstitutionen. I rapporterna *Förvar under lupp* (2012) och *Barn i förvar* (2018) konstaterades brister i rättstillämpningen.

Lagstiftarens intention är att tillämpande myndigheter iakttar restriktivitet vid bedömningen av förvar. Ett beslut om förvar innebär ett frihetsberövande vilket är ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildas rörelsefrihet.² Restriktivitet innebär att förvar inte bör tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom att beakta mindre ingripande åtgärder såsom uppsikt. Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polisen eller hos Migrationsverket.³ Även uppsikt är ett ingrepp i den personliga integriteten och ska föregås av en prövning som ska vara rättssäker.

Svenska Röda Korset har tidigare påpekat brister i proportionalitetsbedömningar, det vill säga att det ofta saknas en avvägning mellan statens intresse för att underlätta en verkställighet och det ingrepp som tvångsåtgärden innebär för den enskilda personen. De negativa konsekvenserna av frihetsberövande för individen, i synnerhet för grupper i särskild utsatthet, beaktas sällan i förvarsbeslutens proportionalitetsbedömningar.⁴ Detta trots att de skadliga och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för familjeliv, välmående, fysisk och psykiska hälsa är väldokumenterade.⁵

I Svenska Röda Korsets rapporter konstateras dock att uppsikt inte används som det var avsett när reglerna infördes. Trots att flera aktörer, såsom Förvarsutredningen (SOU 2011:17), Justitieombudsmannen (JO) och Svenska Röda Korset har undersökt användningen av förvarsinstitutionen de senaste åren, finns det inte någon omfattande utredning kring användningen av uppsikt. Det finns således en kunskapslucka gällande hur förvar respektive uppsikt används och om detta görs på ett rättssäkert sätt, bland annat genom att iaktta restriktivitet samt proportionalitet.

1 Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen består av Internationella rödakorskommittén (ICRC), Internationella rödakorsfederationen (IFRC) samt 192 rödakors- och rödahalvmåneföreningar.
2 Förarbetet till utlänningslagen där vikten av restriktivitet vid bedömningen av förvar understryks.
3 10 kap. 8 § utlänningslagen. I ett beslut om uppsikt får en person även åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling.
4 *Förvar under lupp* (2012) och *Barn i förvar* (2018).
5 Bland annat Cleveland et al. 2018, Bosworth, M. (2016), Robjant, K. et al. (2009), SRK (2018) *Barn i förvar*, s. 28. Se även ICRC (2017).

Det begränsade användandet av uppsikt i Sverige idag går hand i hand med bristen på kunskap kring dess tillämpning och effektivitet. Dessutom är uppsikt det enda lagstiftade alternativet till förvar i Sverige vilket gör det omöjligt för beslutsfattaren att ålägga ett mindre eller mer ingripande alternativ till förvar än uppsikt i det enskilda fallet. Som en följd av tidigare rapporter, ser Svenska Röda Korset ett behov av att utreda tillämpningen av förvar respektive uppsikt samt presentera argument för användningen av alternativ som är mer humana och kostnadseffektiva än förvar.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med den aktuella rapporten är att öka kunskapen om rättstillämpningen av uppsikts- och förvarsinstitutet med avsikt att bidra till att säkerställa rättssäkerheten i dessa beslut. Då forskningen visar att frihetsberövande kan orsaka varaktigt negativa effekter för den enskilda individen ska förvar användas som en sista utväg. Därför belyser även rapporten de effekter som ett frihetsberövande kan innebära för ett bättre kunskapsunderlag som bör beaktas vid dessa beslut. Vidare presenteras argument för att förhindra ogrundat förvarstagande samt för att utveckla och implementera alternativ till förvar på ett deltagandebaserat sätt, enligt internationell praxis.

Rapporten har fokus på grupper i särskild utsatthet, såsom barn och barnfamiljer. Av utrymmesskäl redovisas inte samtliga resultat som analysen genererat. Här presenteras i stället de områden som anses vara relevanta utifrån projektets syfte. Frågeställningarna är följande:

- **Rättstillämpningen av förvars- och uppsiktsinstitutet:** Har lagstiftningen tillämpats enligt lagstiftarens intention? Har tillämpande myndigheter iakttagit restriktivitet vid bedömningen genom att beakta mindre ingripande åtgärder och förvar som sista utväg? Är kravet på tillämpningen av proportionalitetsprincipen, uppfyllt? Har beslutsfattaren beaktat barnets bästa?
- **Frihetsberövandets effekter för individen, med fokus på grupper i särskild utsatthet:** Vilka är konsekvenserna av förvarstagande för den enskilda? Vilka effekter har ett frihetsberövande för utsatta grupper såsom barn och barnfamiljer?
- **Användning av alternativ till förvar:** Vad är god praxis vad gäller alternativ till förvar med utgångspunkt i den rådande forskningen och erfarenheter från andra länder? Vilka argument finns för att använda andra alternativ än förvar?

1.2 Metod och urval

Analysen i den rättsliga delen av rapporten omfattar beslut om uppsikt som Migrationsverket och Polismyndigheten fattat under 2020. Som jämförelse till uppsiktsbesluten görs en genomgång av ett antal förvarsbeslut under första kvartalet av år 2020 från samma myndigheter. Svenska Röda Korsets tidigare rapport *Förvar under lupp* (2012) omfattade drygt 900 beslut och domar, vilket har varit ett riktmärke för denna utredning.

För att begränsa utredningens omfattning gjordes ett antal urval. Syftet med urvalet var att få ett representativt underlag för en kvalitativ analys av hur besluten motiveras. De beslutande myndigheterna har en motiveringsskyldighet vid beslut om förvar och uppsikt, enligt 13 kap 10 § utlänningslagen. Motiveringsskyldigheten innebär att beslutet ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

År 2020 var ett händelserikt år att undersöka förvar och uppsikt, då coronapandemin påverkade verksamheten. Det fanns en teori om att det skulle påverka besluten som fattades av Migrationsverket och Polismyndigheten. Under våren släpptes 200 personer från förvar och vissa av dem ställdes under uppsikt. Skälet var att undvika smittspridning inom Migrationsverkets verksamheter men även att coronapandemin försvårade möjligheterna att verkställa beslut om utvisning.⁶ I urvalet av förvarsbeslut var därför första kvartalet under 2020 en särskilt intressant period för att observera eventuella förändringar i grunder och motiveringar.

I Sverige är det Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och migrationsdomstolarna som kan fatta beslut om förvar och uppsikt enligt 10 kap 12–16 §§ utlänningslagen. Utredningen har fokuserat på beslut från första instans, det vill säga Migrationsverket och Polismyndigheten. Migrationsdomstolarnas ändringsfrekvensen av beslut från första instans är låg, som i alla migrationsärenden. Det kan tolkas på olika sätt, bland annat att migrationsdomstolarna lyssnar på den centrala förvaltningsmyndigheten, i det här fallet Migrationsverket. Oavsett orsaken, har den aktuella ändringsfrekvensen bidragit till att endast analysera beslut i första instans.

Följande begäran gjordes av Svenska Röda Korset till Migrationsverket och Polismyndigheten som underlag för utredningen: samtliga beslut om uppsikt som fattades under år 2020 och samtliga beslut om verkställighetsförvar som fattades under månaderna från januari till april 2020. Beslut om förvar i Dublinärenden med stöd av Dublinförordningen innefattas inte då utredningen endast avser medborgare i tredjeland.

Urvalet av personer som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och ska verkställas till sitt hemland ligger i linje med att Svenska Röda Korset ger juridisk rådgivning till personer som sökt asyl på grund av skyddsskäl och som står inför en verkställighet. Av den anledningen, men även för att begränsa urvalet ytterligare, omfattas endast medborgare utanför EU. Analysen bygger på 372 beslut om uppsikt samt 224 beslut om förvar som Svenska Röda Korset har fått tillgång till från Migrationsverket och Polismyndigheten. Totalt rör det sig om 596 beslut. Det ska noteras att Svenska Röda Korset inte har kännedom om samtliga beslut från myndigheterna har överlämnats. Det har varit svårt att få en fullständig bild av det totala antalet beslut som har fattats under perioden. En av förklaringarna till detta är att ärenden registreras och statistikförs efterhand. Efter att analysen var klar har Polismyndigheten uppgett att de har överlämnat ”en kritisk massa” till Svenska Röda Korset, vilket antyder att ett urval av besluten har gjorts. Ett tillräckligt stort underlag anses dock ha överlämnats för att uppnå utredningens syfte och dra generella slutsatser.

Polismyndigheten har i ett antal beslut maskerat delar av uppgifter kring kön och medborgarskap och därmed kan en fullständig förteckning av detta inte ges. Utredningen omfattar drygt 30 olika medborgarskap. Maskeringen har inte medfört några uppenbara konsekvenser för analysen av besluten.

6 JO (2020).

En individuell granskning av varje enskilt beslut har genomförts. Textanalysen går ut på att identifiera de skäl som besluten uttryckligen grundar sig på utifrån de frågeställningar som identifierats inom ramen för denna rapport. Det möjliggör även att mönster i tillämpningen kan identifieras där variationer i beslutens utformning och motivering kunde utredas. I två beslut från Polismyndigheten har ytterligare handlingar begärts ut från muntlig förhandling för att få ökad förståelse för bakgrunden till besluten.

Övriga kapitel bygger på en litteraturoversikt av internationell och nationell forskning samt undersökningar inom områdena alternativ till förvar, humanitära konsekvenser och effekter av förvarstagande samt internationell praxis om alternativ till förvar. Underlag har även inhämtats från Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.

Underlag gällande förvar och uppsikt

	Inkomna beslut	Bortfall	Analyserade beslut	Varav
Migrationsverket uppsikt	205	27	178	4 barn 36 kvinnor 142 män
Polisen uppsikt	218	24	194	13 barn 16 kvinnor 115 män 63 okänt
TOTALT	423	51	372	
Migrationsverket förvar	129	3	126	8 kvinnor 118 män
Polisen förvar	102	4	98	3 kvinnor 34 män 61 okänt
TOTALT	231	7	224	

2. Rättslig utredning

Svenska Röda Korset ser ett behov av ökad kunskap om hur lagstiftning kring förvar och uppsikt används av rättstillämpande myndigheter. Syftet är att bidra till en utveckling på området som både uppnår samhällets syfte med förvar och dess alternativ men även respekterar individens rättigheter och minskar alltför ingripande åtgärder på den personliga integriteten. För att göra detta krävs en genomlysning och analys av ett urval av beslut. I detta kapitel redogörs den rättsliga utredningen som gjorts inom ramen för rapporten.

Grundtanken inom utlänningsrätten är att en person frivilligt ska återvända, det vill säga verkställa sig själv till hemlandet efter en asylprocess som resulterat i beslut om avvisning eller utvisning. Om det inte sker kan myndigheter agera med tvång för att kunna genomföra verkställigheten. Inom ramen för utlänningslagstiftningen kan myndigheter och domstolar besluta om tvångsmedel genom att en person ska sättas i förvar bland annat i syfte att verkställa en person. Även beslut om uppsikt är ett intrång i en persons liv vilket måste omgärdas av samma rättssäkerhetsgarantier som beslut om förvar.

Att inskränka en persons frihet är en av de mest ingripande åtgärderna en myndighet kan göra. Enligt förarbeten får ett frihetsberövande bara ske om det är oundgängligen nödvändigt. Myndigheter måste vara restriktiva vid tillämpningen av förvarsinstitutet. Förvar bör inte användas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlännings ställs under uppsikt.⁷

Fokus i den här utredningen ligger på uppsiktsinstitutet och analysen uppehåller sig kring användandet av uppsikt som alternativ till förvar i samband med verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utredningen belyser om berörda myndigheter beaktar kravet på restriktivitet och nödvändighet vid beslut om uppsikt. Vidare undersöks om myndigheterna gör en proportionalitetsbedömning av den inskränkning i den enskildas rätt som åtgärden innebär och nyttan av det behov åtgärden ska tillgodose. Som jämförelse till uppsiktsbesluten görs en genomgång av ett antal förvarsbeslut. Detta för att kunna avgöra på vilket sätt myndigheterna resonerar kring och beaktar den mindre ingripande åtgärden uppsikt i förhållande till förvar. Eftersom det är en förutsättning att det finns grund för förvar för att kunna fatta ett beslut om uppsikt granskas även själva prövningen och gången för beslutsfattandet. Även en jämförelse görs för att se om det går att utläsa skillnader i prövningen kring vilka omständigheter som motiverar ett förvars- respektive ett uppsiktsbeslut. I de fall ett barn berörs av ett beslut, både direkt och indirekt, redovisas hur myndigheterna motiverar detta och om en barnkonsekvensanalys de facto görs.

7 Till exempel MIG (2020:2); prop. (1975/76:18) s. 130 samt prop. (1981/82:146) s. 37.

2.1 Rättsligt regelverk gällande förvars- och uppsiktsbeslut

EU-rätt

Om beslut fattas att en person ska sättas i förvar eller ställas under uppsikt i Sverige måste det ske i överensstämmelse med EU-rätt. När det gäller förvar blir framför allt återvändandee- och mottagandedirektiven samt Dublinförordningen aktuella. En person som ska avvisas eller utvisas från Sverige omfattas av återvändandee-direktivet.⁸ En asylsökande i Sverige, oavsett i vilket skede som asylansökan görs, omfattas av mottagandedirektivet.⁹ Av det senare framgår att en person inte kan tas i förvar enbart för att denna söker asyl. Förvarsbeslut kan fattas om det är nödvändigt, grundat i en individuell bedömning av ärendet och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Svensk utlänningslag

I svensk rätt finns regler om förvar i kap. 10 utlänningslagen. Det finns fyra typer av förvar: identitetsförvar, sannolikhetsförvar, utredningsförvar och verkställighetsförvar. Verkställighetsförvar är den vanligaste typen av förvar. Syftet med verkställighetsförvar är att kunna genomföra ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En förutsättning för verkställighetsförvar är att det finns beslut om avslag på asylansökan eller är sannolikt att ett sådant beslut kommer att fattas. Verkställighetsförvar får även användas om det finns risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet eller för att utlänningen hindrar verkställighet till exempel genom att avvika eller hålla sig undan myndigheterna.

I 1 kap. 15 § utlänningslagen finns ett antal kriterier för vad som utgör en risk för avvikande och kan utgöras av att personen:

- tidigare har hållit sig undan
- har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning
- har uppträtt under någon identitet som var felaktig
- inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd
- medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information
- tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud
- har dömts för ett brott som kan leda till fängelse
- har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Av bestämmelsen framgår att listan är uttömmande, alltså att det endast är dessa listade faktorer som får beaktas när myndigheterna ska bedöma om det finns en avvikanderisk.

Av 10 kap. 6 § utlänningslagen framgår att om förutsättningarna för förvar är uppfyllda, kan alternativet uppsikt användas i stället. Således krävs samma förutsättningar för att kunna besluta om uppsikt som för förvar. Bestämmelsen är mycket kort, och konstaterar helt enkelt att uppsikt får användas som alternativ till förvar, men ger inga kriterier om när det ska användas eller om det finns situationer när det måste användas. Beslut om uppsikt kan fattas både under och efter asylprocessen, under en så kallad återvändandeprocess eller efter ett tidigare förvarsbeslut. Vidare ska uppsiktsbeslutet omprövas efter sex månader och då förlängas eller upphöra.

⁸ Återvändandee-direktivet (2008/115/EG).

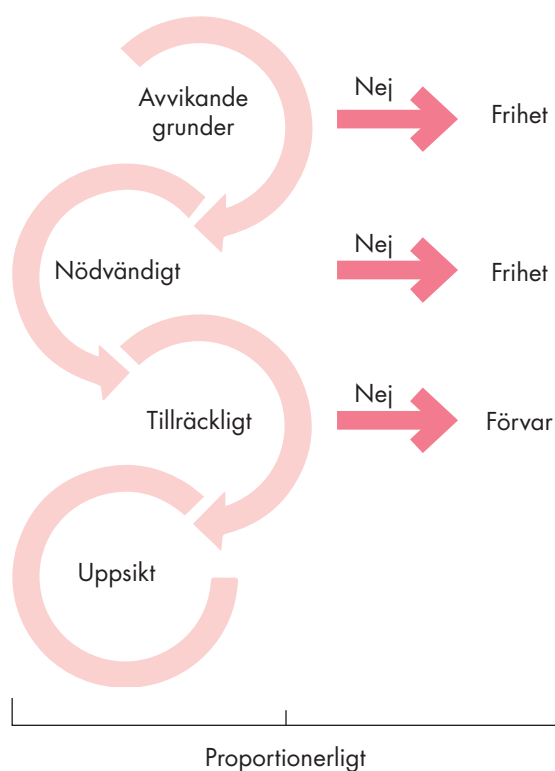
⁹ Mottagandedirektivet (2013/33/EU) art 3.1.

Det framgår av 1 kap. 8 § utlänningslagen att en utlännings frihet inte får begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall. Enligt MIG 2006:5 är bestämmelsen ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Ur den här bestämmelsen följer bedömningen av tillräcklighet så att säga omvänt – friheten får inte begränsas mer än nödvändigt vilket innebär att uppsikt ska användas om det är tillräckligt. Om förvar inte är nödvändigt ska uppsikt väljas eftersom förvar är en mer ingripande och frihetsbegränsande åtgärd än vad uppsikt är. Av bestämmelsen framgår att för att välja den mer frihetsbegränsande åtgärden måste den vara *nödvändig*.

Förvaltningsrättsliga principer och prövningens gång

Det finns flera grundläggande regler i förvaltningslagen som en myndighet måste beakta vid beslutsfattande rörande enskilda personer. De måste ha en grund i rättsordningen som till exempel i lagstiftningen enligt legalitetsprincipen. Myndigheten måste vara saklig och opartisk i sin prövning såväl som i sin bedömning i överensstämmelse med *objektivitetsprincipen*. *Proportionalitetsprincipen* föreskriver vidare att myndigheten inte heller får besluta om mer ingripande åtgärder än vad som behövs. Vidare ska myndigheten se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som det behövs för att kunna fatta ett korrekt beslut i enlighet med *officialprincipen*. Slutligen måste ett beslut vara motiverat om detta inte uppenbart är obehövligt. Den klagörande motiveringen måste innehålla uppgifter om vilken föreskrift som tillämpats och vilka omständigheter eller fakta som har varit avgörande för myndighetens beslut. Myndigheter måste således ange de skäl som har bestämt utgången i ett ärende. Det finns alltså ett krav på att besluten måste vara begripliga för den enskilda som berörs av det.

För att kunna besluta om att ta någon i verkställighetsförvar alternativt ställa en person under uppsikt krävs att rekvisiten i lagtexten, är uppfyllda, det vill säga någon av de kriterier som är listade som avvikande grunder enligt utlänningslagen. Utöver detta ska även beslutsfattaren pröva om det anses nödvändigt att ta personen i förvar. Det ska alltså inte finnas andra möjligheter att få till stånd verkställigheten utan tvångs-



medel. Därefter ska det prövas om syftet kan tillgodoses med uppsikt (tillräckligt), för att friheten av personen inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt, enligt *behovsprincipen*. Sist ska beslutsfattaren alltid göra en proportionalitetsbedömning, där en intresseavvägning ska ske mellan statens behov av att genomföra verkställigheten och inskränkningen för den enskilda.

När det kommer till uppsikt följer prövningen således samma gång, eftersom en förutsättning för uppsikt är att det finns grund för förvar. Beslutsfattaren måste alltså först konstatera att det är möjligt att ta personen i förvar. Det innebär att uppsikt inte ska användas innan förvar blir aktuellt, utan som ett alternativ till förvar. Det är därmed lika många steg i prövningen för att komma fram till ett beslut om uppsikt, och samma krav på avvikandegrunder för att det ska bli aktuellt.

Migrationsverket och Polismyndighetens beslutsuppbbyggnad

Migrationsverkets beslut om förvar och uppsikt är utformade i löptext. Det finns ingen begränsning för mängden text eller dess form. Däremot är viss text standardiserad. Det framgår då besluten är uppställda på liknande sätt och många stycken är identiskt skrivna. Migrationsverket fattar enskilda beslut, det vill säga i en familj får varje individ, inklusive barn, ett eget beslut.

I Polismyndighetens beslut om förvar och uppsikt används blanketter i vilka beslutsfattaren fyller i rutor samt skriver in text. Textrutorna kan expanderas och därmed kan olika mycket text fyllas i. När det är fråga om att förbereda eller genomföra ett beslut om avvísning eller utvisning ska en bedömning göras om personen kommer att avvika eller undanhålla sig. I Polismyndighetens blankett för förvar framgår att handläggaren först måste ta ställning till vilken grund för beslut som föreligger. Det saknas däremot en ruta som hanterar frågan om uppsikt har beaktats vid beslutsfattandet. I mallbesluten om uppsikt ska beslutsfattaren även fylla i antal dagar och tid i veckan samt på vilken plats anmälan ska ske. Polismyndigheten fattar gemensamma beslut om uppsikt och förvar för barn och deras vårdnadshavare, det vill säga på en och samma blankett.

2.2 Motiveringar i beslut om förvar

Migrationsverkets beslut om förvar

Utredningen visar att motiveringarna till Migrationsverkets beslut om förvar utgörs av att det finns en avvikande- och undanhållanderisk, men att vikten av vissa beteenden kan variera. Flera beslut grundas på att personer tidigare undanhållit sig verkställighet eller vistats utan tillstånd i landet. Några av dessa har kvarstannat i dagar eller veckor, medan andra har kvarstannat i över ett decennium. Flera beslut rör personer som lämnat oriktiga uppgifter, som uppträtt under felaktig identitet eller som inte medverkat till att styrka identitet genom inlämnande av ID-handling. Motiveringarna handlar även om personer som gjort sig onåbara för Migrationsverket eller begått brott i landet. Vissa personer har undanhållit sig Migrationsverket eller inte hörsammat kallelser vid upprepade tillfällen. I något fall rör det sig om att personen vid endast ett tillfälle inte har närvarat vid bokad tid. I ett annat fall har personen inte kommit på bokad tid då denna satt häktad. I ett beslut är motiveringen att den berörda inte har svarat i telefon. I ett annat att personen har flyttat från Migrationsverkets boende utan att meddela detta. Ytterligare en person listas som ”poste restante” men ska inte ha hörsammat kallelser, vilket kan innebära att personen aldrig nåtts av kallelsen. Flera beslut tar upp att en ansökan om asyl gjorts i syfte att fördröja verkställigheten och att asylrätten därmed missbrukats.

Sammanfattningsvis är motiveringarna i besluten baserade på bedömningen att det anses finnas en risk för undanhållande alternativt avvikande.

Polismyndighetens beslut om förvar

Utredningen visar att i flera av Polismyndighetens beslut om förvar konstateras att personen inte uppgett någon adress, har okänd adress eller saknar fast adress i Sverige. Återkommande är också skrivningar om att personen inte vill samarbeta inför en verkställighet. I ett fall har personen inte fullgjort sin anmälningsplikt vid uppsikt och sätts därför i förvar. Rörande en person skriver polisen att hen uppger sig vara barn, i ett led att undgå tvångsmedel. I övrigt handlar motiveringarna ofta om att personer vistats ”illegalt” i landet, saknar legal vistelse eller överträtt en viseringstid. Ett antal personer har rest till annat EU-land och sedan överförs tillbaka till Sverige där Polismyndigheten fattar beslut om förvar. Att resa till ett annat land läggs in i bedömningen om avvikande- och undanhållanderisk och anges som skäl för förvarstagande. Flera personer som sätts i förvar har dömts för brott eller har brottsmisstankar mot sig. Om det finns en risk att en person bedriver brottslig verksamhet kan detta vara en självständig grund för förvar. Om en person har dömts för ett brott är det en av de listade avvikandegrunderna.

Polismyndigheten motiverar således sina beslut om förvar utifrån bedömningen att det av någon anledning finns en avvikande- eller undanhållanderisk.

2.3 Motiveringar i beslut om uppsikt

Migrationsverkets beslut om uppsikt

Av de 178 beslut om uppsikt från Migrationsverket som ligger till grund för utredningen konstateras det i 90 beslut, det vill säga i cirka hälften, att det finns en grund för förvar, men att det av olika anledningar anses tillräckligt med att personen ställs under uppsikt. Beslut om behov av uppsikt motiveras med samma argument som beslut om förvar. En del personer har vistats i Sverige ”illegalt”, antingen efter att ha haft en visering eller utan att legalisera sin vistelse efter inresa. Tiden för detta varierar och sträcker sig från en månad till drygt sju år. Det framkommer även i beslut att eftersom personen antas ha sökt asyl för att försena en utvisning ska den ställas under uppsikt.

Motiveringarna till besluten om uppsikt utgörs i huvudsak av att det anses finnas en avvikande- och undanhållanderisk som kommer att försvåra eller förhindra en verkställighet. En sammantagen bedömning görs ofta vilket leder till att flera grunder för avvikande- eller undanhållandeskäl beskrivs i motiveringen. Framför allt är det återkommande skrivningar om att personen tidigare har hållit sig undan verkställighet, inte medverkar eller tidigare inte har medverkat i verkställighetsprocessen. Vad ordet ”medverkar” syftar på går generellt inte att utläsa, men används ofta som en sammanfattning då personen inte har gjort vad myndigheter ålagt dem att göra, såsom att kontakta hemlandsambassaden, medverka vid ett möte eller svara på telefonsamtal. Det finns exempel på beslut där Migrationsverket vägt in att personen har avvikit från en asylprocess i annat land vilket anses utgöra en avvikandegrund i Sverige.

En annan vanligt förekommande motivering är att personen lämnat oriktiga uppgifter eller uppträtt under felaktig identitet, inte samarbetat med myndigheter gällande att lämna in ID-handling eller införskaffa sådan. Vad gäller påståenden om ”felaktig identitet” är det även i denna del ofta svårt att utläsa vad som utgör grunden för detta. Gällande identitet, framgår det sällan vad som avses med ”oriktiga uppgifter”. I några fall handlar det om personer som inkommit med nya handlingar eller uppgett ett nytt medborgarskapsland.

I flera beslut beskrivs hur personen har vistats ”illegalt” i Sverige och att det därmed finns en risk för avvikande. Det handlar om personer som inte sökt asyl liksom de som kvarstannat efter att asylprocessen är avslutad. I ett antal fall har personer fått ett beslut om uppsikt efter att de vistats i förvar och där ansökt om asyl.

I majoriteten av besluten som fattas under återvändandeprocessen och av återvändandeenheterna på Migrationsverket framkommer att personen uttalat att hen inte vill återvända, har haft en ”negativ inställning” till ett återvändande eller uppger att hen inte tänker medverka till utvisningsbeslutet. I flera fall är detta det enda grunden som anges för att besluta om uppsikt. Det framgår sällan hur personen förmedlat detta, om det varit vid ett eller upprepade tillfällen. Generellt kan konstateras att besluten som är fattade av återvändandeenheterna är mycket korta. De saknar resonemang om Migrationsverket tagit ställning till om det finns grund för förvar såsom ska ske i prövningen.

I fall där personer tidigare haft ett förvarsbeslut men sedan ställts under uppsikt genom nytt beslut har grunder för detta varit att de uttalat en samarbetsvillighet till återvändande. Som exempel, har de själva varit aktiva och tagit kontakt med ambassad eller hemlandsmyndighet, uppgett adress eller lämnat in ID-handlingar. Det har också handlat om att personen har sökt asyl, beviljats en ny prövning efter anmälan om verkställighetshinder eller beviljats inhibition efter ett beslut från ett internationellt fora att pröva ärendet.

Sammantaget kan konstateras att motiveringarna i Migrationsverkets beslut om uppsikt grundar sig på att myndigheten anser att det finns en risk för avvikande alternativt undanhållande. Vari denna består framkommer i den absoluta majoriteten av besluten i mycket generella, och ofta kortfattade, ordalag utan att förklara närmare hur myndigheten landat i denna slutsats.

Polismyndighetens beslut om uppsikt

Vid beslut om uppsikt ska, som tidigare nämnts, först konstateras om det finns en grund för förvar. Endast i 2 av 194 beslut om uppsikt från Polismyndigheten görs denna bedömning.

Motiveringarna i polisens beslut är många gånger mycket korta, vilket gör det svårt att få en överblick om personens bakgrund och vad som ligger till grund för bedömningen i ärendet. Oftast konstateras att personen, efter ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut, har undanhållit sig och inte samarbetat med Migrationsverket, uttalat en ovilja att återvända eller medverka till utvisningsbeslutet. I samtliga beslut är rutan om avvikanderisk ikryssad. Därefter följer en kort motivering. I många fall hänvisar Polismyndigheten till vad Migrationsverket har anfört om personen och gör ingen egen motivering eller bedömning kring risken för avvikande. Endast i en polisregion specificeras alltid vilken av kriterierna för avvikande- och undanhållanderisk som anses föreligga.

I viss utsträckning – men inte lika ofta som i Migrationsverkets beslut – anger polisen om personen har identitetshandlingar, men konstaterar oftast kort, både när sådana finns eller inte.

I ett beslut framgår att personen har ändrat sig och vill samarbeta med polisen för en verkställighet. Vidare resonemang kring detta saknas och ett beslut om uppsikt fattas. I ett annat ärende uttrycker personen en vilja att få hjälp av polisen att införskaffa passhandling. Trots detta fattas ett beslut om uppsikt utan att det motiveras varför en tvångsåtgärd anses nödvändigt. I några fall konstaterar Polismyndigheten att det finns

en fast adress i Sverige och omständigheten förefaller ligga till grund för att beslutet om uppsikt fattas istället för förvar. I några beslut konstateras å andra sidan att det saknas en fast adress och personen ställs ändå under uppsikt. Det visar på svårigheten att dra slutsatser kring vad som de facto avgör vilket beslutet som fattas i slutändan. I ett par beslut ställs personer under uppsikt trots att det konstateras konstateras att anmälningsplikten tidigare har missköts. I ett fall finns det två beslut om uppsikt fattade samma dag. Besluten är i princip identiska, men innehåller delvis olika sakomständigheter. Utgången är dock densamma. Fyra beslut är inte färdigskrivna utan stannar mitt i en mening.

I två beslut hänvisas i motiveringen till protokoll från muntlig förhandling. För att försöka förstå besluten bättre har protokollen begärts ut. Det ena beslutet rör en kvinna och är mycket kort. Det konstateras endast att personen inte har legaliserat sin vistelse i Sverige, har ett lagakraftvunnet beslut och motsätter sig verkställighet. Det framgår av protokollet att förhandlingen sker inom ramen för förvar. Protokollet är sju sidor och innehåller en genomgång av ärendet, redogörelser från såväl Polismyndigheten som offentligt biträde samt ett beslut om att kvinnan ska ställas under uppsikt. Sedan följer ett ställningstagande som innehåller en rättslig reglering med aktuella lagrum, hänvisning till förarbete samt praxis. Vidare följer en bedömning utifrån avvikanderisk och förhållande till EU:s mottagningsdirektiv. Det konstateras att eftersom det inte finns hinder för förvar finns det inte heller hinder för uppsikt. I själva beslutet, som fattas två dagar efter förhandlingen, framgår att kvinnan tas ur förvar och ställs under uppsikt med anmälningsplikt två gånger i veckan. Motiveringen av Polismyndighetens beslut belyser flera avvikande- och undanhållanderisker men bedömningen stannar likväl där. Det görs inte en fullständig bedömning om det är nödvändigt med tvångsmedel och därigenom föreligger grund för förvar. Det framgår inte varför uppsikt är tillräckligt. Det görs inte heller någon proportionalitetsbedömning. Även i ett ärende där muntlig förhandling företagits och det finns mycket dokumenterat i ärendet saknas således flera viktiga komponenter av beslutet. Det andra ärendet där underlag också begärts ut är upplagt på ett liknande sätt.

Resultaten visar att besluten om förvar och uppsikt, i varierande detalj, radar upp ett antal omständigheter kring vad som har hänt historiskt i personens ärende. Omständigheterna används, som man får förstå, som myndigheternas argumentation eller motivering till att det finns en avvikande grund. Det är dock i den absoluta majoriteten av ärenden oklart vilken av grunderna som faktiskt är avgörande för beslutet om uppsikt eller förvar. Bland motiveringarna finns det sådant som bör vara till individens fördel, exempelvis en vilja att kontakta hemlandsambassad eller att samarbeta med myndigheten. Det sker dock inget resonemang kring dessa omständigheter utan det konstateras kort att det föreligger en avvikanderisk utan att motivera detta närmare. Att det finns en avvikanderisk är en grundförutsättning för att förvar eller uppsikt ska komma ifråga, men det är inte tillräckligt för att besluta om detta. I besluten om uppsikt däremot konstateras att det bara i ytterst få fall finns en bedömning om att grunder för förvar föreligger men att förvar anses oproportionerligt och därmed att uppsikt anses tillräckligt.

2.4 Bedömning om nödvändighet och proportionalitet i beslut om förvar

Då frihetsberövanden är djupt ingripande i den enskildas integritet och liv får det inte förekomma i andra situationer än där de är att anse som nödvändiga. Därför måste myndigheter iaktta restriktivitet vid tillämpningen av förvarsinstitutet. Av utlänningslagen framgår att en utlännings frihet inte får begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall, en så kallad behovs- eller proportionalitetsprincip. Tvångsåtgärden får inte företas om den inte är nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. Principen handlar om att väga olika intressen mot varandra, såsom samhällets krav på reglerad invandring mot individens rätt till frihet. Om det finns alternativ för att uppnå ett mål ska minsta möjliga intrång i personens frihet och rätt göras.¹⁰ Av detta följer att om förutsättningarna för förvar är uppfyllda ska en avvägning göras om uppsikt är tillräckligt för att uppnå samma syfte. Om det är fallet är förvar inte nödvändigt. Istället ska uppsikt väljas eftersom det är mindre ingripande.

I utredningen belyses hur myndigheterna har gjort nödvändighets- och proportionalitetsbedömningar eftersom det är en grundläggande och viktig del i prövningen om en persons frihet ska inskränkas.

igrationsverkets beslut om förvar

För att förvarsta en individ krävs att det, utöver avvikande grund, även ska anses nödvändigt med förvar i enlighet med behovsprincipen. Åtgärden ska inte vara mer ingripande än vad som krävs. Trots det finns i de flesta beslut inte nödvändighet omnämnt. Av samtliga 126 beslut om förvar från Migrationsverket i utredningen är det enbart 19 beslut som nämner rekvisitet ”nödvändigt”. Merparten av dessa 19 beslut utvecklar dock inte ytterligare kring varför förvar anses nödvändigt. I sex beslut konstateras helt kort att förvar är att anse som nödvändigt. När det finns med en benämning om nödvändighet saknas istället en motivering till varför myndigheten landat i den bedömningen som har gjorts. I fyra av besluten refereras till att förvar är nödvändigt på grund av en ”hög” eller ”överhängande” avvikanterisk, varvid det får antas att beslutsfattaren menat att det inte finns goda utsikter för verkställighet utan ett förvarstagande och att förvar därför är nödvändigt. Ett beslut anför att det är nödvändigt med hänsyn till att två tidigare utvisningsbeslut, numera preskriberade, inte kunnat verkställas.

Det nämns i sex beslut att uppsikt inte anses tillräckligt och att förvar därför anses nödvändigt. Inget av dessa beslut utvecklar närmare varför det inte är tillräckligt med uppsikt. Dessa beslut är exempel på när prövningen görs i fel ordning. Frågan om nödvändigheten i frihetsbegränsningen ska komma först och följas av slutsatsen att uppsikt inte anses tillräckligt. Totalt är det 78 beslut, inklusive ovan 6 beslut, som endast kort konstaterar att uppsikt inte är tillräckligt utan någon närmare motivering. I 32 av besluten konstateras att det inte är tillräckligt med uppsikt med beaktande av de omständigheter som framkommit i ärendet, alltså de avvikanterunder som redan konstaterats och som ska ligga till grund för själva bedömningen.

I 50 av de 126 besluten som ingår i utredningen saknas en proportionalitetsbedömning helt. I två beslut konstateras helt kort att åtgärden ”inte är oproportionerlig”, och i totalt åtta görs sådana konstateranden utan någon reell bedömning. I 17 beslut förs ett resonemang om proportionalitet och de avvägningar som ska göras, men saknar en individuell bedömning av personens egna omständigheter. I tre beslut ställs den långa ”illegala” vistelsetiden i Sverige mot tiden i förvar och förvarstiden bedöms därför i relation som

¹⁰ SOU (2011:17).

proportionerlig. Detta i sig är en felaktig bedömningsgrund vad gäller proportionalitet då proportionalitetsbedömningen ska bestå av en avvägning mellan individens rättigheter och statens intresse av förvarstagandet, inte av en avvägning mellan vistelstid i Sverige och tid i förvar.

Totalt handlar det således om 78 beslut som inte uppfyller kraven på en ordentlig proportionalitetsbedömning. Av resterande 48 beslut som innehåller en proportionalitetsbedömning är det enbart ett fåtal som kan anses helt tillfredsställande.

I tre av Migrationsverkets beslut om förvar saknas bedömning eller omnämning av uppsikt helt.

Sex av besluten refererar till att personen inte har följt uppdrag kopplade till verkställigheten, eller hörsammat kallelser eller på annat sätt varit svår att nå för myndigheten, medan tre beslut omnämner att personen uppgett att denna inte har för avsikt att lämna landet. Ett beslut nämner att personen försökt resa till ett annat land än hemlandet. Två beslut omnämner risken för fortsatt brottslighet som anledning till att uppsikt inte är tillräckligt. Ett beslut nämner att personen tidigare har haft beslut om uppsikt men inte lämnat landet varför det nu inte är tillräckligt med uppsikt för att säkerställa verkställighet. Det framgår dock inte om uppsiktsbeslutet har följts eller inte eller vad som har förändrats.

Kategorier	Antal	Av
Proportionalitetsbedömning saknas	50	126
Reell proportionalitetsbedömning saknas	11	126
Individuell proportionalitetsbedömning saknas	17	126
Krav på proportionalitetsbedömning uppfylls inte	78	126
Proportionalitetsbedömning omnämns	48	126
Nödvändighet nämns	19	126
Uppsikt "inte tillräckligt"	78	126
Uppsikt inte tillräcklig mot bakgrund av omständigheterna i ärendet	32	126
Uppsikt bedöms som otillräckligt för att förvar är nödvändigt	6	126
Saknar bedömning eller omnämner inte uppsikt	3	126
Andra bedömningar till nödvändighet (följer inte uppdrag, avser inte lämna landet eller risk för fortsatt brottslighet)	13	126
<i>Samma beslut kan vara representerade i flera kategorier</i>		

Sammanfattningsvis visar utredningen att proportionalitetsbedömningar i Migrationsverkets beslut om förvar generellt sett brister. Antingen saknas bedömningen helt i beslutet eller så genomförs bara delar av bedömningen. Detsamma gäller motiveringar kring varför förvar anses nödvändigt.

Oavsett om skälet är att dessa bedömningar inte är genomförda på korrekt sätt eller att de är genomförda men inte utskrivna i beslutet är det ändå att anse som en brist. Genom att läsa beslutet måste individen kunna förstå vad beslutet grundar sig på och vilka överväganden som föregått detta.

Polismyndighetens beslut om förvar

Det konstateras en avvikerisk i samtliga 98 förvarsbeslut från Polismyndigheten som har utretts. I några fall konstateras en avvikerisk i kombination med person som är dömd för ett brott eller misstänkt för ett brott. Av ett beslut framgår att åklagaren i ett brottmål i Hovrätten påstått att det finns en risk för avvikande som grund för beslutet om förvar. Endast i ett beslut konstateras det tydligt att det finns en grund för förvar.

I 16 beslut konstateras kort att uppsikt inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller tvångsåtgärd. Av ett beslut framgår att personen inte har fullgjort ålagd anmälningsplikt varför beslut om förvar fattas.

I tio beslut konstateras att personen inte har någon fast adress eller en för Polismyndigheten okänd bostadsadress. Detta förefaller vara ett skäl till varför beslut om förvar fattas.

Två beslut innehåller någon form av proportionalitetsbedömning. I dessa konstateras att friheten inte begränsas mer än nödvändigt i förhållande till intresset av att förbereda och verkställa utvisningen respektive att skäl för förvar uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för personen. I ett beslut konstateras att personens frihet inte är begränsad mer än nödvändigt i förhållande till intresset av att förbereda och verkställa utvisningen.

Sammanfattningsvis är Polismyndighetens beslut om förvar korta och innehåller inte en full prövning av om det är nödvändighet eller proportionalitet att personen ställs under en tvångsåtgärd.

2.5 Bedömning om nödvändighet och proportionalitet i beslut om uppsikt

Migrationsverkets beslut om uppsikt

Av de 178 beslut om uppsikt från Migrationsverket som utredningen omfattar framgick det i endast 13 av besluten att uppsikt var en nödvändig tvångsåtgärd. Majoriteten av motiveringarna konstaterade kort att det ansågs nödvändigt med en frihetsbegränsning eller att det ansågs tillräckligt med att ställa personen under uppsikt för att inte begränsa friheten mer än nödvändigt. I ett beslut hänvisades till behovsprincipen och att det därmed ansågs tillräckligt att ställa personen under uppsikt. Generellt är bedömningarna kortfattade i förhållande till de fakta som framställs i besluten gällande personens bakgrund.

I 91 beslut berörs på något sätt det som kan liknas vid en proportionalitetsbedömning, även om inget av de beslut som ingår i utredningen fullt ut uppfyller kravet på hur en proportionalitetsbedömning ska göras. Av dessa beslut används själva ordet ”proportionalitet” endast i 19 beslut.

I två tredjedelar av de beslut där trots allt någon form av proportionalitetsbedömning gjorts konstateras vidare att det är ”tillräckligt” att ställa personen under uppsikt. I några av dessa fall uppställs en jämförelse mellan förvar i förhållande till uppsikt. Det konstateras att förvar ska tillämpas restriktivt och med anledning av detta är uppsikt tillräckligt.

I ett fall nämns att en vårdnadshavare som har ett barn (som inte berörs av något eget beslut, men som finns i Sverige) som går i skolan ska ställas under uppsikt med hänsyn till detta. I ett annat är skälet för uppsikt att personen har ett litet barn. I de allra flesta fall går det inte att utläsa hur Migrationsverket kommer fram till varför uppsikt är tillräckligt i det enskilda fallet.

I 18 av de 91 besluten där en bedömning kring proportionalitet genomförts anges någon form av tidsaspekt som skäl till att uppsikt ska väljas. Det hänvisas till att det är oklart när en verkställighet kan komma att ske. Eftersom det var coronapandemi under perioden som utredningen täcker, år 2020, rör de flesta av de 18 besluten stängda gränser eller oklarhet kring när flygresor kan ske igen. Coronapandemin nämns totalt i 26 beslut som skäl till att uppsikt ska ske i stället för förvar. I tre beslut hänvisas till att det är oklart hur lång handläggningstiden kommer att vara varför uppsikt anses proportionerligt i förhållande till förvar.

I tre beslut har omständigheten att personen har en fast adress betydelse för varför det beslutas om uppsikt.

Ett par beslut rör personer som tidigare varit förvarstagna, men som sedermera samarbetar med Migrationsverket och har skaffat ID-handling vilket gör att det anses proportionerligt att dessa ställs under uppsikt istället.

I sju beslut hänvisar Migrationsverket till att det är brist på förvarsplatser eller att förvarsplatserna ska minska till antal på grund av coronapandemin och med anledning av detta ska personen ställas under uppsikt. Bedömningarna bygger inte på lagstiftningens rekvisit utan på praktikaliteter hos myndigheten.

Kategorier	Antal	Av
Uppsikt bedöms som nödvändigt	13	178
Hänvisning till behovsprincipen	1	178
Proportionalitetsbedömning berörs	91	178
Omnämmer ordet proportionalitet	19	91
Uppsikt bedöms som tillräckligt = proportionalitetsbedömning	60	91
Tidsaspekt avgörande för proportionalitetsbedömning	18	91
Coronapandemin avgörande för proportionalitetsbedömning	26	91
Oklar handläggningstid avgörande för proportionalitetsbedömning	3	91
Brist på platser i förvar avgörande för proportionalitetsbedömning	7	91
Fast adress avgörande för proportionalitetsbedömning	3	91
Samarbete med Migrationsverket avgörande för proportionalitetsbedömning	2	91
<i>Samma beslut kan vara representerade i flera kategorier</i>		

Vad gäller Migrationsverkets bedömningar kring nödvändighet av uppsikt i det individuella ärendet kan generellt sägas att det finns relativt få motiveringar varför det anses nödvändighet med uppsikt. Vad gäller proportionalitet gör Migrationsverket i drygt hälften av besluten någon form av bedömning kring detta. Främst bygger den

på motivering varför uppsikt ska anses tillräckligt i relation till förvar. Dock är det fortsatt inte en fullständig bedömning som genomförts i majoriteten av beslut och svårt att förstå bedömningarna fullt ut. Det är även intressant att det i refereras till praktiska omständigheter hos myndigheten, vilket inte är en del i prövningen.

Polismyndighetens beslut om uppsikt

Bland Polismyndighetens 194 beslut om uppsikt, som ingår i utredningen, finns det ett beslut där det konstateras att det är nödvändigt att personen ställs under uppsikt, och då i relation till att säkra en verkställighet.

Endast nio beslut innehåller ordet proportionerlig. Antingen handlar besluten om att det kommer att dröja innan en verkställighet kan ske och eller att det kommer att dröja innan en verkställighet kommer att ske men då också i kombination med konstaterande om coronapandemin och att det därför är mer proportionerligt med uppsikt än förvar,

I nio beslut bedöms uppsikt vara tillräckligt. Två av besluten hänvisar till att det kommer ta lång tid att få resehandlingar från respektive land. I de övriga besluten konstateras kort att uppsikt är tillräckligt, eller tillräckligt i förhållande till förvar. I ett beslut framgår att personen nu samarbetar med polisen, varför det är tillräckligt att denna ställs under uppsikt.

Brist på förvarsplatser i landet gör att det i tre fall beslutas om uppsikt istället för förvar. I ett beslut framgår att personen sitter i förvar men det görs ingen proportionalitets- eller nödvändighetsbedömning kring varför beslut om uppsikt fattas istället. Fem beslut hänvisar direkt till coronapandemin och att det är skäl för ett beslut om uppsikt istället för förvar.

Kategorier	Antal	Av
Omnämner ordet proportionalitet	9	194
Uppsikt bedöms som tillräckligt = proportionalitetsbedömning	9	194
Tidsaspekt avgörande för proportionalitetsbedömning	2	194
Samarbete med Polisen avgörande för proportionalitetsbedömning	1	194
Brist på platser i förvar avgörande för proportionalitetsbedömning	3	194
Coronapandemin avgörande för proportionalitetsbedömning	5	194
<i>Samma beslut kan vara representerade i flera kategorier</i>		

Sammanfattningsvis kan konstateras att myndigheterna inte utför hela prövningen på ett adekvat sätt. Vid en närmare undersökning kring frågan om nödvändighet samt proportionalitetsbedömning framgår att det i en majoritet av beslutsunderlaget helt saknas någon sådan prövning. I de beslut där det omnämns är bedömningarna i hög grad ofullständiga eller undermåliga. Det innebär att någon bedömning av om frihetsberövande faktiskt krävs helt utelämnas, och innebär att någon avvägning kring åtgärdens proportionalitet förbigås. Det är allvarligt att sådana grundstenar i prövningen, som är de få rättssäkerhetsgarantier som ska ges, utelämnas ur prövningen.

2.6 Anmälningsskyldighet

I 10 kap. 8 § utlänningslagen framgår att uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polisen eller hos Migrationsverket. Det framgår inte av lagtexten specifikt att ett beslut om uppsikt ska innehålla tider för anmälningsplikten men det framgår att det ska anges på vilken ort anmälningsskyldigheten ska ske. Utlänningen får också föreskrivas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. I SOU 2011:17 framgår: [a]tt vid upprepade tillfällen vara skyldig att göra långa resor enbart för att anmäla sig hos en myndighet är till exempel mer ingripande än att kunna anmäla sig hos en myndighet på den ort där man bor.¹¹

Av Migrationsverkets beslut framgår var personen bor och därmed går det att utläsa hur lång väg de har att ta sig för att anmäla sig. Var personen vistas eller har sitt boende framgår däremot inte av Polismyndighetens beslut. Av den anledningen går det inte att utläsa om personen tvingas resa långt eller har nära till den polisstation där anmälningsskyldighet ska ske. I ett beslut framgår att personen ska anmäla sig två gånger i veckan till en specifik polisstation, dock står det i beslutet att ”X ska vara polismyndigheten tillgänglig alla dagar i veckan”. Inte i något beslut framgår att Polismyndigheten eller Migrationsverket har beaktat resvägen som ett led i bedömningen vid uppsikt.

2.7 Barn i förvar

Ett förvarstagande av barn ska vara en sista utväg. Det får enbart ske om det är fråga om omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut, om risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och om det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om verkställighet av en utvisning, och det vid tidigare försök inte varit tillräckligt att ställa barnet under uppsikt. Detta tidigare försök måste vara dokumenterat. Ett barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Om det finns två vårdnadshavare kan en av dem tas i förvar, men inte båda, om inte också barnet tas i förvar.

Barnets bästa och barnkonsekvensanalys

Barnkonventionen är svensk lag sedan år 2020. Principen om barnets bästa, det vill säga att myndigheter måste göra en bedömning om vad som är det bästa för barnet i varje enskilt beslut, har dock funnits sedan tidigare i utlänningslagen. Det krävs alltså att myndigheter gör en barnkonsekvensanalys inför varje beslut som på något sätt rör barn. Det är även fallet i beslut rörande förvar respektive uppsikt – oavsett om det rör vårdnadshavare eller barn.

Efter Svenska Röda Korsets tidigare utredning *Barn i förvar* började Migrationsverket fatta separata beslut rörande barn, det vill säga varje familjemedlem får ett eget beslut. Polismyndigheten fattar ännu inte individuella beslut för barn i familj även om information getts under utredningens gång om att man ser över mallar för beslut med särskild inriktning på barn. Det betyder att Polismyndigheten i dagsläget inkluderar barnen i vårdnadshavarens beslut om uppsikt respektive förvar. I de beslutsmallar som analyserats i utredningen finns ingen del som särskilt uppmärksammar myndigheten att göra en barnkonsekvensanalys eller en bedömning i enlighet med principen om barnets bästa.

11 SOU (2011:17).

Migrationsverkets beslut om barn i förvar

Av åtta beslut påverkas barn indirekt av beslutet om förvar, men inget beslut innebar att något barn sattes i förvar. I fem av dessa beslut resoneras det kring barnets bästa och hur beslutet om förvar kan påverka barnet. Totalt handlar tre beslut om hur ett minderårigt syskon i familjekonstellationen påverkas. Det kan anses mer nödvändigt att genomföra barnkonsekvensanalys när det är fråga om att sätta en av föräldrarna i förvar, än när det rör vuxna syskon. Det innebär att endast två av fem beslut där personen själv har barn i Sverige innehåller en barnkonsekvensanalys. De två besluten där vårdnadshavare sätts i förvar, och det finns en barnkonsekvensanalys, har bägge motiverats med att den andra vårdnadshavaren kan tillgodose barnets behov utanför förvaret utan den förvarstagna.

I ett av de två fallen är det en mamma som sätts i förvar, och i det andra fallet är det en pappa. I beslutet där mamman förvarstas omfattas hela familjen av utvisningsbeslutet. Orsakerna till att mamman sätts i förvar framgår inte. Däremot har familjen en förhållandevis lång vistelsetid på sju år och har tidigare fått beslut om uppsikt. Det framgår inte om beslutet om uppsikt har följts eller inte, bara att frivillig utresa inte har skett. I fallet där pappan placeras i förvar anges inte vistelsetid, men däremot att han tidigare haft permanent uppehållstillstånd i landet. Han har senare utvisats på grund av brott och fått ett återreseförbud som har överträtts. Det framgår dock att det finns ett pågående ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning som ännu inte har prövats. Av detta går det att dra slutsatsen att hela familjen inte omfattas av utvisningsbeslutet.

I ytterligare tre fall där barn påverkas av förvarstagandet handlar det om äldre syskon som förvarstas. Barnen har vårdnadshavare som anses vara kapabel att tillgodose deras behov. Det framgår att hela familjen omfattas av utvisningen och att återförening därför kan ske i hemlandet. Vidare konstateras att om den förvarstagna ändrar inställning till ett återvändande kan förvarstiden och separationen förväntas bli kort.

Polisens beslut om barn i förvar

Det framgår av sex beslut att den förvarstagna har familj med barn i Sverige men det görs ingen barnkonsekvensanalys eller annan bedömning utifrån barnets bästa.

Migrationsverkets beslut om uppsikt för barn

I 13 av Migrationsverkets 178 beslut om uppsikt, berörs barn generellt av uppsikt, men det är endast fyra barn som har varit föremål för en bedömning rörande uppsikt. I de fyra besluten där barn i en och samma familj har fått egna beslut om uppsikt skriver Migrationsverket att barnets bästa har beaktats eftersom vårdnadshavaren har informerats om beslutets konsekvenser och utfall om det inte skulle följas. Det kan därför konstateras att den bedömning och avvägning enligt principen om barnets bästa inte tillämpas på det sättet som det ska göras.

Bland de beslut som rör vårdnadshavare med barn i Sverige, men där de inte direkt omfattas av beslutet är det fyra stycken som inte innehåller någon barnkonsekvensanalys eller något resonemang kring barnets bästa. I ett fall förs samma resonemang som ovan att eftersom information har getts till vårdnadshavaren har barnets bästa beaktats. Där konstateras att barnet är i en tillräcklig ålder för att förstå beslutet. I ytterligare ett förs resonemang kring att det är bäst för barnet att pappan ställs under uppsikt så att han kan närvara som förälder. I ett annat konstateras det helt kort att uppsikt är förenligt med barnets bästa. I det fjärde beslutet kan Migrationsverket inte ta ställning till barnets bästa eftersom det är avviket tillsammans med mamman.

Polismyndighetens beslut om uppsikt för barn

I 17 av Polismyndighetens 194 beslut berörs barn generellt av uppsikt, men det är endast i 13 av dessa som barn är direkt föremål för bedömning. Barnen är inkluderade i vårdnadshavarens beslut och har därmed inget eget beslut. Inte i något beslut som Polismyndigheten fattade finns en analys rörande barnets bästa i det enskilda fallet.

I åtta beslut skulle familjen inställa sig tre gånger i veckan hos polisen, i fem fall ska det ske två gånger i veckan och i resterande beslut en gång i veckan. Polismyndigheten har generellt högre frekvens på när barnfamiljer ska anmäla sig i jämförelse med Migrationsverket, där frekvensen är en gång i veckan.

2.8 Analys

Innehåll och motivering i besluten

Vår genomgång av beslut visar att Migrationsverkets och Polismyndighetens beslut om förvar i högre utsträckning är mer välmotiverade utifrån risk för avvikande och de grunder för detta som uppställs i utlänningslagen än vad besluten om uppsikt är. Detta gäller särskilt Migrationsverkets beslut som är skrivna i löptext vilket ökar möjligheterna till ett utvecklat resonemang. I många av Migrationsverkets beslut om uppsikt förefaller individens egen inställning till ett återvändande väga mycket tungt, där formuleringar kring personens negativa uttalanden kring att återvända förekommer i hög utsträckning. I en del beslut förefaller detta vara den huvudsakliga grund som utgör behovet av en tvångsåtgärd. Inom migrationsrätten är det underförstått att personer önskar bosätta sig i Sverige i och med att de har sökt skydd. En bedömning om den enskildas inställning får därför göras med relativt stor försiktighet. Att en person uttalar sig om att den inte kan eller vill återvända till sitt hemland kan rimligtvis, inte utan upprepade uttalanden eller annan faktisk avvikande grund, anses utgöra skäl för en tvångsåtgärd såsom uppsikt.

Det kan fastställas att motiveringarna i besluten generellt är bristfälliga och själva grunden för att en person ställs under uppsikt eller tas i förvar är otydlig. Bedömningarna som görs är ofta bara en del av den prövningen som enligt lagstiftaren måste göras. De innefattar en bedömning av avvikanterisken för en person men saknar hela den prövningen som ska göras rörande nödvändighet och proportionalitet. Generellt kan antas att det finns information på annat håll i ärendet, i historiken eller från exempelvis förhandlingar eller samtal och utredningar som inte redogörs för i beslutet. Därför blir det svårt att förstå orsakerna till att myndigheterna fattar det beslut de gör samt vad skillnaden faktiskt blir mellan att ta ett beslut om uppsikt respektive förvar.

De bristande motiveringarna får konsekvenser för olika parter och instanser i samhället. Avsaknaden av resonemang vid ett beslut om uppsikt får konsekvenser för den enskilda personen och utgör en brist hos de beslutande myndigheterna. Det kan göra det svårare att förstå orsakerna till att ett beslut om tvångsingripande åtgärd fattas. I de fall det finns ett offentligt biträde, kan det vara svårt för denna att få ett grepp om grunderna och motiveringen för beslutet inför ett överklagande. Resonemang kring antal dagar en person ska inställa sig vid uppsikt saknas i både Migrationsverkets och Polismyndighetens beslut. För den enskilda har det betydelse om anmälningsplikten ska ske en eller tre dagar i veckan. Det handlar om såväl tidsåtgång som kostnader för att ta sig till anmälningsplatsen.

Utan tillräcklig motivering uppfylls inte heller de krav på förvaltningsbeslut som uppställs inom förvaltningsrätten genom generella principer samt genom de krav som uppställs i förvaltningslagen. Kraven på motivering handlar om att det ska vara tydligt vilka skäl som lagts till grund för beslutet. Det ska också vara uttryckt på ett sätt som gör att den berörda kan förstå innebörden av beslutet. Vidare är det av vikt att den enskilda förstår hur ett beslut ska överklagas, vilket är otydligt i Polismyndighetens beslut om uppsikt.

Prövningens gång

Såsom konstaterats är en grundförutsättning för att överväga förvar att det finns avvikerisk, men det är på intet sätt tillräckligt för att fatta beslut om förvar. Utöver avvikerisk måste myndigheten gå vidare och bedöma om förvar är nödvändigt. Det ska dessutom vara oundgängligen nödvändigt, det vill säga i princip oundvikligt, eller omöjligt, att genomföra verkställighet av personen. Därutöver, efter ett konstaterande om nödvändighet av förvar, ska även en proportionalitetsbedömning göras. En prövning skulle alltså kunna utmynna i att det finns avvikeriskgrunder och att förvar är nödvändigt, men att åtgärden inte är proportionerlig och att förvarstagande därför inte ska ske. Det krävs således att myndigheten utför hela prövningsgången för att ett beslut om förvar ska vara korrekt fattat. Det är inte acceptabelt att stanna vid avvikerisk.

Det framkommer kontinuerligt i materialet att huvuddelen av prövningen uppehåller sig kring avvikeriskerna. I ett mycket litet antal av besluten fullföljs prövningen på ett korrekt sätt. I få fall görs en ordentlig bedömning kring nödvändighet och proportionalitet av ett frihetsberövande. I de fall där nödvändigheten berörs är det genomgående så att sammantagna bedömningar av avvikeriskerna görs, snarare än en faktisk bedömning av om förvar är nödvändigt eller inte.

Det är i många fall svårförståeligt att ett beslut om uppsikt inte anses vara tillräckligt ingripande. Mot bakgrund av att uppsikt inte är en bedömning som ska föregå förvar, utan att även uppsikt kräver att grunderna för förvar är uppfyllda, är det märkligt att fatta beslut om förvar enbart på avvikeriskgrunder. Risken för avvikerisk är en förutsättning för att uppsikt ens ska komma ifråga. Det blir då motsägelsefullt att själva grunden för möjlighet till uppsikt också är anledningen till att det inte är tillräckligt. Med andra ord anges uppfyllandet av avvikeriskgrunder som skäl till att uppsikt inte anses tillräckligt. Det ligger här nära tillhands att dra slutsatsen att uppsikt helt enkelt inte anses vara ett fullgott alternativ till förvar. Av Migrationsverkets rapport *”Alternativ till förvar – en analys av genomförd försöksverksamhet över hur uppsikt som alternativ till förvar kan effektiviseras”* från mars 2020 framgår att Migrationsverket historiskt sett har använt uppsikt sparsamt med motiveringen att det är ett förhållandevis verkningslöst verktyg ur ett återvändandeperspektiv.¹² Enligt rapporten har denna uppfattning varit spridd på myndigheten. Det kan ha lett till att beslut om förvar har fattats trots att uppsikt hade kunnat vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Utifrån de bristande bedömningarna kring uppsikt som återfunnits i utredningen ligger denna slutsats nära till hands.

Sammanfattningsvis kan konstateras att myndigheterna inte utför hela prövningen på ett adekvat sätt, särskilt kring frågan om nödvändighet och proportionalitet. I en majoritet av beslutsunderlaget saknas den bedömningen. I de beslut där det omnämns är bedömningarna i hög grad ofullständiga eller undermåliga. Det innebär att en bedömning om frihetsberövande faktiskt krävs helt utelämnas, vilket betyder att någon avvägning kring åtgärdens rimlighet och proportionalitet förbigås.

12 Migrationsverket (2020).

Om det stämmer att förvar används i hög utsträckning trots att uppsikt hade varit en tillräckligt ingripande åtgärd är det en allvarlig brist i rättstillämpningen, som innebär att personer sitter frihetsberövade när mindre ingripande åtgärder skulle anses tillräckliga – något som även lagstiftningen föreskriver.

Skillnader eller likheter i beslut om uppsikt och förvar

Utredningen visar att liknande omständigheter bedöms olika från fall till fall vid beslut om förvar och uppsikt. Det är dock viktigt att komma ihåg att besluten sällan grundas på en enda omständighet, utan många gånger samspekar flera omständigheter.

En persons identitetshandlingar är ett tydligt exempel på en omständighet som bedöms olika. För de som beviljas asyl begärs enbart att de har gjort sin identitet sannolik. Av den anledningen saknar många passhandling. När det kommer till att återvända krävs dock en giltig resehandling. Om en person redan har ett pass underlättar det återvändandet. Den som saknar ett pass kan uppdras att skaffa och inkomma med ett sådant, för att visa på samarbete inför verkställigheten. I besluten om förvar syns tydligt att frågan om resehandling är en vanligt förekommande bedömningsgrund, och att personer som inte medverkar till att skaffa detta inte anses medverka till sitt återvändande vilket då ger tyngd åt förvarsbeslut. I andra fall har däremot personen följt uppdraget och inkommit med ett pass, men det ändrar inte myndighetens bedömning. I beslut om uppsikt förekommer det också i relativt hög grad att identitetshandling omnämns i bedömningen, och av dessa utgörs merparten av personer som inte har inlämnat detta. De anses ändå kunna ställas under en icke-frihetsberövande tvångsåtgärd trots att varken pass har lämnats in eller uppdrag om detta har följts. Ett beslut om att uppsikt inte är tillräckligt kan alltså motiveras både då personen saknar ett pass och har ett pass. Om ett inlämnat pass inte förändrar ett beslut om förvar till uppsikt, kan det ifrågasättas varför andra personer utan passhandlingar kan beviljas uppsikt. Det kan bero på att det första förvarsbeslutet bland annat är baserat på att personen inte inkommit med passhandling och medverkar till att införskaffa detta i hopp om att kunna försättas under uppsikt. När den inlämnade handlingen sedan inte förändrar myndighetens beslut blir det oklart för den enskilda personen vilken tyngd frågan om pass har. Uppenbarligen är det grund för att sättas i förvar men inte tillräckligt för att sedan släppas och ställas under uppsikt. Det kan uppfattas som en påverkansform som myndigheten använder för att förmå personer att införskaffa pass, trots att myndigheten inte har för avsikt att släppa personen ur frihetsberövandet.

Även ”illegal vistelsetid” påverkar utgången av förvar och uppsikt på olika sätt. I besluten om uppsikt finns en vistelsetid mellan 0 och 18 år, och samtliga har kunnat ställas under uppsikt. I besluten om förvar rör sig vistelsetiden i samma spann, men där har uppsikt inte bedömts som tillräckligt. Flera av dessa hänvisar till den långa illegala vistelsetiden som skäl till förvar, och det förefaller som att omständigheten ges tyngd. I vissa beslut om förvar har illegal vistelsetid nämnts även när denna har varit kort, i något fall några veckor och i övrigt mindre än ett år. Det får förutsättas att illegal vistelsetid på några veckor inte kan jämföras med elva år tillsammans med utgången visering och arbete i landet utan tillstånd. I det senare fallet har person trots det kunnat ställas under uppsikt, bland annat med hänvisning till att personen har en fast adress i Sverige. I många andra fall har en fast adress inte påverkat bedömningen kring uppsiktens tillräcklighet, utan omnämns helt kort och har inte ansetts utgöra skäl att ställa personen under uppsikt.

Kravet på inställelse eller frekvens, det vill säga hur ofta anmälan ska ske, varierar stort både inom Polismyndigheten respektive Migrationsverket, men framför allt mellan myndigheterna. Polismyndigheten är i högre grad benägen att kräva tätare anmälan än Migrationsverket. Orsaken till skillnaden framgår inte av underlaget. I besluten resonerar myndigheterna inte kring frekvens, resväg eller tidsåtgång för den enskilda individen.

Barnkonsekvensanalyser

Som konstaterats finns det ett begränsat underlag av beslut som gäller barn. Av det underlag som finns kan dock konstateras att det inte i varje fall ett barn berörs görs en barnkonsekvensanalys. I de fall som en barnkonsekvensanalys görs finns det vidare exempel på undermåliga sådana, där det egentligen inte är något resonemang om barnets bästa som företagits utan endast konstateranden där föräldrarnas agerande bedöms eller att information getts till en vårdnadshavare och därmed anses att barnets bästa har beaktats.

Konsekvenser av lagstiftning gällande förvar och uppsikt

Att bedömningarna skiljer sig åt både inom och mellan myndigheterna är problematiskt då det inte utgör någon förutsebarhet – ett krav för en rättssäker prövning. Det gör det svårt för den enskilda att överblicka vilka åtgärder eller uttalanden som kan komma att leda till ett beslut om förvar eller uppsikt. En anledning som kan bidra till detta är möjligen själva lagstiftningens ordalydelse, eller snarare att lagstiftningen inte ger tillräckligt med vägledning. Det saknas även tydliga kriterier för när uppsikt ska beslutas framför förvar. Bestämmelsen om möjlighet till förvar ger inte någon uttrycklig vägledning för när förvar ska eller bör väljas, utan konstaterar att uppsikt får väljas. Vägledning finns enbart att få i förarbeten till lagen och i 1 kap. 8 § utlänningslagen. Det innebär att det saknas fasta eller konkreta kriterier för myndigheterna att utgå ifrån. Det är ett problem att lagen inte är tillräckligt tydlig kring när myndigheterna ska välja alternativ till förvar istället för frihetsberövande genom förvar. Bedömningarna om förvar är att anse som nödvändigt eller att uppsikt anses tillräckligt blir därför relativt godtyckliga. Bedömningarna blir många gånger svepande eller konstaterande snarare än resonerande. Vid avvägningen mellan förvar och uppsikt förefaller myndigheterna använda samma omständigheter som argument för förvar liksom uppsikt, oavsett vilken utgång beslutet har. Att lagen tillåter denna godtycklighet kan inte enbart lastas myndigheterna. Ett grundläggande problem är att lagen är utformad på så sätt att det är enkelt för myndigheterna att anse att grunderna för förvar alternativt uppsikt är uppfyllda. I princip alla som inte verkställt sig själva inom tidsfristen för frivillig avresa kan anses uppfylla förvarskriterierna. I enlighet med gällande lagstiftning kan det tas som intäkt för att individen inte samverkar kring verkställighet, det vill säga att det anses finnas en av flera avvikanderisker.

3. Effekter av frihetsberövande för människors hälsa och familjeliv

De skadliga effekterna av frihetsberövande för människors familjeliv, välmående och psykiska hälsa är väldokumenterade.¹³ Trots det visar analysen från föregående kapitel att dessa konsekvenser sällan beaktas i förvars- och uppsiktsbeslutens proportionalitetsbedömningar. Analysen visar snarare att det ofta saknas en avvägning mellan statens intresse för att underlätta en verkställighet och det ingrepp som tvångsåtgärden innebär för den enskilda personen. Det finns en rad faktorer som bör vägas in i proportionalitetsbedömningar då de har effekter för individen vid ett frihetsberövande, särskilt för grupper i utsatthet såsom barn och barn i familj.

3.1 Effekter av frihetsberövande för den fysiska hälsan

Livsvillkoren i förvar, såsom bristen på tillgång till frisk luft eller begränsningen till en bestämd plats, i kombination med psykologisk stress vid ett frihetsberövande och inför en närstående verkställighet kan ha skadliga fysiska hälsokonsekvenser.¹⁴ I synnerhet för förvarstagna som redan har existerande hälsotillstånd som astma, kronisk smärta eller medicinska sjukdomar.¹⁵

Flera rapporter visar att den fysiska hälsan försämras i och med frihetsberövandet.¹⁶ Forskningen visar högre frekvens av fysiska och psykiska hälsotillstånd bland frihetsberövade som ofta orsakas eller förvärras av frihetsberövandet.¹⁷ Den fysiska hälsan försämras ju längre frihetsberövandet pågår. Negativa hälsoeffekter har även påvisats efter tiden i förvar.¹⁸

3.2 Effekter av frihetsberövande för den psykiska hälsan

Forskning om hälsa i samband med förvarstagande visar på de negativa och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för människors välbefinnande och psykiska hälsa.¹⁹ Världshälsoorganisationen (WHO) definierar psykisk hälsa som ”ett tillstånd av psykiskt välbefinnande där varje individ kan förverkliga sina egna möjligheter, klara av vanliga påfrestningar, arbeta produktivt och bidra till samhället som hen lever i. Psykisk hälsa är alltså inte detsamma som frånvaron av en psykisk sjukdom.”²⁰

13 Cleveland et al. (2018). Se även Bosworth, M. (2016), Robjant, K. et al. (2009), Svenska Röda Korset (2018) och ICRC (2017).

14 Cleveland et al. (2018). Se även Bosworth, M. (2016), Robjant, K. et al. (2009), Svenska Röda Korset (2018) Barn i förvar och ICRC (2017).

15 Jesuit Refugee Service (JRS) (2010) s. 9. Se även Puthoopparambil et al. (2015a), (2015b) och Hollis (2019).

16 Klein and Williams, (2012); Silverman and Massa, (2012); Coffey et al. (2010).

17 Coffey et al. (2010); Fazel and Silove, (2006); Hollings et al. (2012); Keller et al. (2003); Klein and Williams, (2012); Robjant et al. (2009); Steel et al. (2011); Silverman and Massa, (2012); Coffey et al. (2010). Se även Puthoopparambil, S.J., Ahlberg, B.M. and Bjerneld, M. (2015a) s. 74.

18 Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., Tocchi, M. M. (2010). Se även Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., and Susljik, I. (2006).

19 Cleveland et al. (2018).

20 Folkhälsomyndigheten (2021).

Samspelet mellan yttre och individuella faktorer påverkar ofta förvarstagnas psykiska hälsa.²¹



Yttre faktorer

Yttre faktorer handlar om myndigheternas makt och kontroll över både systemet och miljön på förvaret.²² När det gäller yttre faktorer, finns det ett flertal orsaker till att den psykiska hälsan kan försämrans.

Förvarsbeslutet och informationen kring förvarstagandet inverkar på förvarstagnas psykiska hälsa. Det förekommer ofta att förvarstagna anser att myndigheterna inte har skäl att ta dem i förvar och uttrycker en brist på förståelse över orsakerna till att de har frihetsberövats överhuvudtaget, särskilt för dem som inte begått brott.²³ Det kan finnas olika anledningar till att en person inte förstår eller tar till sig den information som ges i samband med att förvarsbeslutet delges. Förvarstagna är ofta under stor psykisk press och ett förvarsbeslut, som ett led till en utvisning/avvisning, kan bland annat utlösa känslor av ångest, chock och maktlöshet. Det kan dessutom vara svårt för många förvarstagna att förstå beslut som inte tydligt redovisar de skäl som motiverar frihetsberövandet. Svenska Röda Korset har ett flertal gånger lyft brister kopplade till motiveringen av förvarsbesluten.²⁴

Även den fysiska miljön på förvaret inverkar på den fysiska och psykiska hälsan. I Sverige var lagstiftarens avsikt att förvar skulle vara utformade så att de liknar Migrationsverkets mottagningsenheter. Tanken var att verksamhet som förvar skulle utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i personens integritet och rättigheter.²⁵ Forskningen visar dock att förvarstagna upplever miljön på förvaret som fängeslikande och att de ofta känner sig fängslade i förvar.²⁶ I Cleveland et al. (2018) beskriver deltagarna i studien att de upplevde det förnedrande såväl som chockerande att de hölls frihetsberövade, som om det skulle vara ett brott att söka asyl och att de bestraffas för det på ett orättvist sätt.²⁷

21 Herbert, T. (2017).

22 Ibid.

23 Svenska Röda Korset (2012).

24 Svenska Röda Korset (2012), (2018) och kapitel 2 i den aktuella rapporten.

25 Utlänningslagen 11 kap. 1 § 2 st.

26 Puthoopparambil, S J, Ahlberg B M, Bjerned M, (2015a). Se även Blanchard, C. (2018).

27 Australian Human Rights Commission (2014).

Studier visar att den påtvingade förflyttningen från frihet till frihetsberövande ger många en känsla av att de förlorar kontroll över livet. Många upplever att känslan av brist på kontroll beror på de restriktioner som införs på förvar och som många gånger uppfattas som slumpmässiga.²⁸ En person som hålls i förvar har begränsad möjlighet till vistelse utomhus, aktiviteter och träning och får mat på bestämda tider. Den sociala kontexten i förvar leder till en påtvingad isolering och ofrivillig separation från närstående, arbetskamrater, vänner och andra relationer som har byggts upp under tiden i det nya landet vilket innebär att flera sammanhang går förlorade.²⁹ Förvarstagandet innebär dessutom en påtvingad närvaro av andra personer och en känsla av att känna sig övervakad.³⁰ Språkbarriärer bidrar ytterligare till känslan av kontrollförlust.

Yttre faktorer kan även innefatta tillgången till vård. En svensk studie visar att brist på tillgång till vård varit en bidragande faktor till att den psykiska hälsan försämrats.³¹ I Sverige har exempelvis förvarstagna olika tillgång till hälso- och sjukvård beroende på vilket förvar de vistas i. Antalet timmar då vårdpersonal finns att tillgå på förvaren varierar, samt vilket typ av vårdpersonal som finns tillgänglig. Det omfattar även tillgång till psykolog- och psykoterapeutstöd. Variationer finns även kring hur begreppet ”vård som inte kan anstå” tolkas, det vill säga definitionen för vilken vård som omfattar personer utan tillstånd i Sverige. Skillnader gällande hur förvarstagnas hälso- och sjukvård hanteras på Migrationsverkets olika förvar konstateras i rapporter från Justitieombudsmannens tidigare inspektioner.³²

Förvarstagna ska dessutom erbjudas en hälsoundersökning så snart detta lämpligen kan ske. Det finns fortfarande variationer vad gäller tillgång till hälsoundersökningen. Hälsoundersökningen är grundläggande för att identifiera den enskildas vårdbehov på förvaret.³³ Den är även avgörande för identifiering av utsatta grupper som till exempel tortyröverlevare och förvarstagna med missbruksproblematik.

Ovissheten om framtiden är en starkt bidragande faktor till försämring av det psykiska måendet i förvar. Förvar har beskrivits som värre än fängelse att vistas i, eftersom en person i fängelse vet hur långt straffet är och därmed kan räkna ner dagarna till det är avtjänat. Det gäller både ovissheten om hur lång tiden i förvar kommer att bli samt vad som kommer att hända efter verkställigheten. Flera förvarstagna uppger att de känner fruktan för förföljelse i hemlandet vid återvändande. Vissa känner även rädsla och oro för att återvända till ett land där de inte har varit bosatta tidigare. Familjeseparation som resultat av verkställigheten är också en stor källa till oro och stress. För vissa leder ovissheten till en rädsla att inte göra tillräckligt för att övertyga myndigheterna om att få stanna i landet. Efter en tid kan det leda till känslor av maktlöshet.³⁴ Förvarstagna lever i ett slags limbo, där de väntar på att andra ska fatta avgörande beslut om deras liv samtidigt som deras vardag är begränsad och styrd.³⁵

28 Puthooppambal, S J, Ahlberg B M, Bjerned M. (2015a).

29 Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H., & Rousseau, C. (2018).

30 Herbert, T. (2017). Se även Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

31 Puthooppambal, S. J. (2016).

32 Till exempel JO 4831-2016 S. 9. Se även JO 52-2019, 1000-2017s. 7, s. 10.

33 JO 4831-2016 S. 9. Se även JO 52-2019, 1000-2017s. 7, s. 10.

34 Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H., & Rousseau, C. (2018).

35 Turnbull, S. (2016). Se även Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012).

Brist på självbestämmande och möjlighet att styra över sitt eget liv kan leda till nedstämdhet och passivitet eller ilska. Maktlösheten handlar om kontrollförlust, att individen inte längre kan bestämma över sitt liv. Den psykiska hälsan påverkar i sin tur individens förmåga att aktivera sig för att känna sig kompetent.³⁶

Individuella faktorer

Det finns en rad individuella faktorer som har betydelse för hur en person påverkas psykiskt av att vara förvarstagen. Det handlar om vad en person har med sig i sin personlighet och erfarenhet. Det kan röra sig om faktorer såsom tidigare utbildning, trauman, skäl till flykten från hemlandet och oro för familj och släkt som personen tvingats lämna.³⁷ Ytterligare en faktor kan vara hur personen är van att hantera svårigheter i livet, det vill säga vilka ”copingstrategier” personen har med sig.³⁸

En persons tidigare psykiska hälsa är en betydelsefull faktor vid ett frihetsberövande. Hälsan för de som redan var traumatiserade då de blev förvarstagna försämrades särskilt i den miljön.³⁹ De som är traumatiserade är mer sårbara för ytterligare stress, i synnerhet när minnen från skrämmande händelser väcks.⁴⁰

Frihetsberövandet i sig innebär ofta likheter med händelser som förvarstagna tidigare flytt från.⁴¹ Att hållas i förvar mot sin vilja kan väcka traumatiska minnen från tiden innan eller under flykten, som till exempel att ha varit fängslad i sitt forna hemland eller i något av länderna personen flytt genom.⁴² Risken är därmed stor för retraumatisering, det vill säga en förnyad eller upprepade traumatisering, som gör att tidigare traumasymtom kan förvärras under tiden i förvar.⁴³

En annan faktor är hur väl de intagna kan kommunicera med andra på språk de behärskar. Resultaten visar att förvarstagna endast förstår en begränsad del av den information de får i förvaret.⁴⁴ Besluten skrivs på svenska och förklaras sedan muntligt för dem, ofta med hjälp av tolk. Många förvarstagna lever under stor psykisk press och ett utvisningsbeslut kan bland annat utlösa känslor av ångest vilket kan göra att personen har svårare att ta till sig informationen.

3.3 Konsekvenser för den psykiska hälsan under och efter tid i förvar

Samspelet mellan yttre och individuella faktorer får konsekvenser för den psykiska hälsan under och efter tiden i förvar. Även en kort tid i förvar kan ha en stor påverkan på en persons psykiska mående.⁴⁵ En studie av Cleveland et al. (2012) visade att fler än tre fjärdedelar av de som var förvarstagna uppfyllde kriterierna för depression efter bara 18 dagar.⁴⁶ Forskning som har undersökt skillnader i det psykiska måendet mellan

36 Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

37 Ibid.

38 Herbert, T. (2017).

39 Blanchard, C. (2018). Se även Pourgourides, C. (1997).

40 Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H., & Rousseau, C. (2018). Se även Pourgourides, C. (1997).

41 Robjant, K., Robbins, L., & Senior, V. (2009).

42 Blanchard, C. (2018). Se även Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H., & Rousseau, C. (2018).

43 Schauer M., Neuner F., Karunakara U., Klaschik C., Robert C., & Elbert T (2003).

44 Puthooppambal, S, J., Bjerneld, M., & Källestål, C. (2015).

45 Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H., & Rousseau, C. (2018).

46 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012).

migranter i förvar och migranter som levde ute i samhället, visar att fler i förvar uppfyllde kriterierna för posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) än i den andra gruppen.⁴⁷ Denna skillnad var signifikant efter endast 31 dagar i en av studierna, vilket enligt författarna talar för att även en kort tid i förvar kan kopplas till en kraftig ökning av psykiatriska symtom.⁴⁸

Att känna sig maktlös i förvar bedöms vara den faktor som har starkast samband med hur belastande symtomen är i diagnoserna PTSD, depression och ångest.⁴⁹ Forskning visar att frihetsberövandet ökar risken att utveckla depression, ångest och PTSD, vilket leder till nedsatt förmåga att fungera till följd av den psykiska ohälsan.

Förutom PTSD visar studier att ångest och depression är högre bland migranter i förvar.⁵⁰ I en intervjustudie som genomfördes i Sverige hade 66% vid ankomst till förvar rapporterat antingen psykiska eller fysiska sjukdomar. Totalt 93% av deltagarna hade upplevt nya psykiska problem efter att de kom till förvaret.⁵¹ Ett trefaldigt större antal psykiatriska diagnoser bland vuxna i förvar har rapporterats av Steel et al. (2004) jämfört med vuxna som inte lever i förvar.⁵² I australienska förvar var mängden suicidalt beteende för män och kvinnor 41 respektive 26 gånger högre än hos normalpopulationen.⁵³ Psykosomatisk problematik som aptitlöshet, magbesvär och sömnbesvär, men även självskadebeteende har påvisats hos personer i förvar.⁵⁴

Flera studier har visat att längden på frihetsberövandet har stor betydelse för hälsan, i synnerhet den psykiska hälsan. Även korta tider i förvar har en negativ effekt på den psykiska hälsan och ju längre tid en person är förvarstagen desto sämre mår personen psykiskt.⁵⁵ Risken för allvarliga psykologiska konsekvenser ökar med tiden medan chansen att återhämta sig minskar.⁵⁶ Längre tid i förvar har kopplats till ökade känslor av hopplöshet, nedstämdhet, påträngande tankar, kroppsliga stressreaktioner och raseriutbrott. Förvarstagna uppvisar ofta en försämring i den psykiska hälsan efter sex månader, men i vissa fall efter endast tre månader.⁵⁷ Personerna som drabbats av detta beskrivs som apatiska och passiva, att de tappat hoppet och generellt har mer negativa tankar om sig själva och andra. Att inte veta när eller hur tiden i förvaret kommer ta slut påverkar motivationen till att aktivera sig i förvaret.⁵⁸ En del mår för dåligt för att delta i aktiviteter.⁵⁹ Det kan leda till en negativ spiral av depression och inaktivitet.⁶⁰ Att se andras hälsa försämrats kan leda till en oro över den egna hälsan.⁶¹

47 Robjant, K., Robbins, I., & Senior, V. (2009). Se även Cleveland, J., & Rousseau, C. (2013).

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012). Se även Robjant, K., Robbins, I., & Senior, V. (2009).

51 Zimmerman, E. S., Chatty, D., Nørredam, M. L. (2012).

52 Steel, Z., Momartin, S., Bateman, C., Hafshejani, A., Silove, D. M., Everson, N., Roy, K., Dudley, M., Newman, L., Blick, B., Mares, S. (2004).

53 Dudley, M. (2003).

54 Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

55 Cleveland, J., & Rousseau, C. (2013). Se även Robjant, K., Hassan, R., & Katona, C. (2009).

56 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012).

57 Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

58 Turnbull, S. (2016).

59 Blanchard, C. (2018).

60 Andersson, G., Bergström, J., Holländare, F., Lenndin, J., & Vernmark, K. (2007).

61 Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

Dessa konsekvenser kan kvarstå i tre år efter personen lämnat förvaret och i en del fall fyra år.⁶² En studie som pågick under en längre tid visade att symtomen och den sociala isoleringen förblev högre hos personer som suttit i förvar och blivit frisläppta än de som varit förvarstagna.⁶³

3.4 Frihetsberövandets effekter för grupper i särskild utsatthet

Forskning visar att frihetsberövande är i synnerhet skadligt för barn och andra grupper i särskild utsatthet, såsom äldre, gravida, offer för tortyr eller människohandel, HBTQ-personer, personer med funktionsnedsättning, psykisk eller fysisk sjukdom.⁶⁴ De speciella omständigheter och behov som omgärdar dessa grupper har beaktas när ett eventuellt frihetsberövande övervägs.

Svenska Röda Korset har tidigare konstaterat att förvar har en djupgående och negativ inverkan på barns hälsa och utveckling, också när det gäller korta perioder och även när barn vistas i förvar tillsammans med sin familj. Livsberättelsen hos barn som blivit förvarstagna blir oftast avbruten, med varaktiga effekter som ökar deras utsatthet efter frisläppandet. FN:s barnrättskommitté konstaterade 2012 att förvar av administrativa skäl aldrig kan vara förenligt med barnets bästa och att det sammantaget skadar dess fysiska och psykiska välmående samt har ogynnsamma effekter på dess utveckling.⁶⁵

Frihetsberövandet är traumatiskt i sig själv då det är oförutsägbart och hotfullt, särskilt för ett barn. Barn har beskrivits som rädda och förvirrade i förvar, och flera tror att de är i fängelse.⁶⁶ Både vuxna och barn beskriver övervakningen som påträngande samt att det får dem att känna sig som kriminella.⁶⁷ Sättet de togs till förvar på kan upplevas traumatiskt.⁶⁸ Att plötsligt förlora skola, hem och vänner i samband och hamna på en låst plats blir skrämmande.⁶⁹

Frihetsberövande har en negativ inverkan även när barn vistas i förvar med sina familjer. Barnet tar del av en miljö som är främmande och begränsad, osäker och präglad av vuxnas krisreaktioner. I förvar riskerar föräldrarnas tillgänglighet att villkoras av psykisk ohälsa och är en miljö som rymmer hot även för den vuxna.⁷⁰ Att gå med en obehandlad depression i förvar påverkar föräldrarnas förmåga att ta hand om, trösta och skydda sina barn.⁷¹ Det hämmar också föräldrarnas förmåga att hjälpa barnet utveckla en trygg anknytning till dem.⁷²

62 Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., and Susljik, I. (2006).
Se även Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., Turchi, M. M. (2010).

63 Steel, Z., Momartin, S., Silove, D., Coello, M., Aroche, J., Tay, K. W. (2011).

64 International Committee of the Red Cross (2017) s. 3.

65 Svenska Röda Korset (2018).

66 Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., Wickramasinghe, R. (2009).
Se även Mares, S., Newman, L., Dudley, M., & Gale, F. (2008).

67 Kronick, R., Rousseau, C., & Cleveland, J. (2015).

68 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012).

69 Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., Wickramasinghe, R. (2009).
Se även Mares, S., & Jureidini, J. (2004).

70 Svenska Röda Korset (2018).

71 Mares, S., Newman, L., Dudley, M., & Gale, F. (2008).

72 Mares, S., & Jureidini, J. (2004). Se även Australian Human Rights Commission (2014).

Från forskning rapporteras en hög grad av psykisk ohälsa bland barn i förvar, bland annat på grund av traumatisering som sker där.⁷³ En studie visar att det är tio gånger vanligare med psykiatriska sjukdomar hos barn som en följd av förvar, jämfört med hur de mådde innan dess.⁷⁴ Barn som har varit med om trauman tidigare i livet riskerar att retraumatizeras i förvaret.⁷⁵ De bevittnar sina föräldrars kraftlöshet, ångest och andra reaktioner på att vara i förvar.⁷⁶ Det bedöms vara skadligt för barn att leva bland vuxna som mår psykiskt dåligt.⁷⁷ Brist på stimulerande aktiviteter och möjlighet att träffa andra barn liksom att isoleras från övriga samhället påverkar deras psykiska hälsa.⁷⁸ Förvar har därmed allvarliga konsekvenser på barns psykiska hälsa.⁷⁹ Ensamkommande barn kan ses som mer sårbara än andra barn och i behov av extra stöd då de inte har en förälder med sig. Det finns därför en stor risk för försämrat psykiskt mående och självskadebeteende hos denna grupp av barn i förvar. Att vara i förvar hämmar deras möjligheter till rehabilitering från PTSD.⁸⁰

3.5 Familjeseparation och kontakt med anhöriga

Familjeseparation kan uppstå både vid förvarstagandet och vid verkställigheten kopplat till detta. Möjligheten att kunna upprätthålla kontakter med personer utanför förvaret är av stor vikt för förvarstagna och deras välmående.⁸¹

Att separera barn från sina föräldrar leder till ett stort lidande för såväl barn som föräldrar.⁸² Separationer från familjemedlemmar i samband med frihetsberövande blir för vissa ytterligare en separation och påfrestning, då de till följd av flykt har förlorat eller lämnat andra viktiga personer i sin närhet.⁸³ Föräldrar som har en partner i förvar har rapporterat beteendeförändringar hos sina barn som separerats från en förälder. Medan vissa blir arga och bråkar mycket blir andra tysta och tillbakadragna. Barn kan få svårigheter med att äta och sova. Dessa föräldrar rapporterar själva depressiva symtom, ångest och stress över att sakna sin partner och samtidigt inte kunna försörja familjen ensam.⁸⁴

73 Ibid.

74 Steel, Z., Momartin, S., Bateman, C., Hafshejani, A., Silove, D. M., Everson, N., Roy, K., Dudley, M., Newman, L., Blick, B., Mares, S. (2004).

75 Australian Human Rights Commission (2014).

76 Andersson, G., Bergström, J., Holländare, F., Lenndin, J., & Vernmark, K. (2007).

Se även Gros, H., & Song, Y. (2016) och Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., Wickramasinghe, R. (2009).

77 Australian Human Rights Commission (2014).

78 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012). Se även Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., Wickramasinghe, R. (2009).

79 Crawley, H., & Lester, T. (2005).

80 Australian Human Rights Commission (2014).

81 Blanchard, C. (2018). Se även Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013).

82 Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012).

83 Kronick, R., Rousseau, C., & Cleveland, J. (2015).

84 Capps, R., Chaudry, A., Pedroza, J. M., Castañeda, R. M., Santos, R., & Scott, M. M. (2016).

Studien Adverse Childhood Experiences (ACE) visar också på de särskilda omständigheter runt familjer där enbart en förälder är frihetsberövad, där konsekvenser som depression och ångest är vanligare. Det gäller framför allt de barn vars förälder frihetsberövats under en längre tid utan att det föregåtts av en tydlig brottslig handling.⁸⁵ Familjemedlemmar till personer som är förvarstagna påverkas negativt på flera sätt. När en familjemedlem förvarstas drabbas de ofta av inkomstbortfall, ekonomiska svårigheter och instabila bostadssituationer. Dessutom ökar också deras rädsla för förvarstagande och utvisning, vilket avskräcker dem från att få tillgång till exempel till vård eller utbildning.⁸⁶ Många har familj, däribland barn, på stort avstånd från förvaret, vilket försvårar möjligheterna för familjemedlemmarna att träffas. Långa avstånd kan få till följd att familjemedlemmarna inte har råd eller möjlighet att genomföra dessa resor. En del förvarstagna kan även ha anhöriga i andra länder och svårigheter att nå dem.

När myndigheter beslutat att förvarsta en eller båda vårdnadshavarna för ett barn, finns det två alternativ att överväga: att frihetsberöva hela familjen eller endast en av vårdnadshavarna och då skilja barnet från en av dess förälder. Båda förfaranden strider mot etablerad kunskap om barns hälsa och utveckling i allmänhet och om hälsa hos förvarstagna barn och vuxna i synnerhet.⁸⁷

85 Svenska Röda Korset (2018).

86 Red Cross EU Office Migration Unit (2016).

87 Svenska Röda Korset (2018).

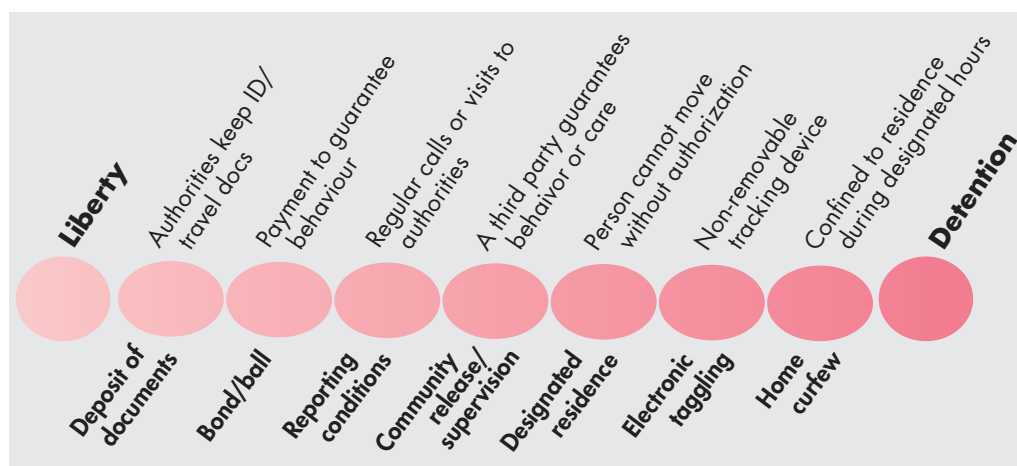
4. Användning av alternativ till förvar

Det finns god praxis vad gäller tillämpningen av alternativ till förvar med utgångspunkt i den rådande forskningen och erfarenheter från andra länder. Kännedom om detta ger bättre kunskap om när och hur alternativ till förvar kan vara verkningfulla. Utöver detta finns en rad argument för att använda alternativ till förvar istället för förvar.

4.1 Alternativ till förvar

Det finns ingen etablerad juridisk eller allmänt erkänd definition av alternativ till förvar.⁸⁸ Olika begrepp som ”icke-frihetsberövande åtgärder (non-custodial measures)” eller ”mindre ingripande åtgärder” används ofta med hänvisning till alternativ till förvar.⁸⁹

Eftersom även alternativ till förvar medför villkor eller restriktioner för en persons rörelsefrihet får de inte förväxlas med frihet i sig, vilket alltid bör vara normen. Frihet är en grundläggande rättighet och beslut om förvar och alternativ till förvar får endast fattas med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall och bör vara tidsbegränsat. Alternativ till förvar får endast användas om det finns skäl för frihetsberövande och om det inte finns några mindre ingripande åtgärder för att uppnå samma mål; det vill säga ett mindre ingripande alternativ till förvar. Huvudalternativ till förvar bör vara icke-frihetsberövande och får inte bli alternativa former av förvar. Det finns ett brett spektrum av alternativ till förvar som är mer eller mindre ingripande beroende på vilka de är och hur de implementeras. Diagrammet nedan visar några av de alternativ som finns runt om i världen.⁹⁰ Den enda alternativa åtgärd till förvar som den svenska lagstiftningen ger möjlighet till är uppsikt, det vill säga ”supervision” på engelska i tabellen nedan.



88 De Bruycker, Philippe (ed.), Bloomfield, Alice, Tsourdi, Evangelia, and Pétin, Joanna (2014) s. 59.

89 Alternativ till förvar definieras som “any legislation, policy or practice that allows migrants to reside in the community subject to a number of conditions or restrictions on their freedom of movement. Definitionen bygger på UNHCR:s (2014), men är bredare för att inkludera migranter utifrån IFRC:s migrationspolicy.

90 Diagrammet nedan har anpassats utifrån diagrammet i Edwards (2011) s.53. Se även UNHCR (2015), De Bruycker (ed.) (2014), Council of Europe (2014).

4.2 Alternativ till förvar i Sverige: Uppsikt

Den alternativa åtgärd till förvar som den svenska lagstiftningen ger möjlighet till är uppsikt.⁹¹ I förarbeten till utlänningslagen understryks vikten av att tillämpande myndigheter iakttar restriktivitet vid bedömningen av förvar eftersom ett beslut om förvar innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildas rörelsefrihet. Där anges även att förvar inte bör tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänningsställs under uppsikt.⁹² Här ligger underförstått bland annat att det alltid bör göras en bedömning om åtgärden uppsikt kan användas för individen i stället för förvar. När det gäller barn framgår detta uttryckligen i utlänningslagen.⁹³

Under den period som den här rapporten omfattar, det vill säga 2020, ställdes 711 personer under uppsikt, varav 11 barn av Polismyndigheten. Detta kan jämföras med 2 528 vistelser i förvar, det vill säga personer som har skrivits ut därifrån. En person kan få flera beslut under ett år, när vistelsen förlängs. Det visar att förvar fortfarande är det vanligaste alternativet för beslutsfattare i Sverige och att uppsikt används i begränsad omfattning.⁹⁴

	Migrationsverket	Polismyndigheten	Båda myndigheter		
	Uppsikt	Uppsikt	Uppsikt	Förvar, beslut	Förvar, vistelser
2018	892			7 593	3 816
2019	732			8 465	4 295
2020	240	471	711	5 084	2 528
2021	103	449	552	4 569	

Flera aktörer har under de senaste åren påpekat att uppsikt inte används i den utsträckning som det är avsett. Svenska Röda Korsets samtliga rapporter om förvar och uppsikt visar att beslutande myndigheter ofta anser att uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd för att uppnå samma syfte som förvarstagandet.⁹⁵ Därför är det viktigt att förstå hur uppsikt tillämpas.

Det finns, förutom analysen som gjordes i slutbetänkandet av förvarsutredningen från 2011 (SOU 2011:17), inte någon forskning kring användningen och den faktiska tillämpningen av alternativ till förvar i Sverige.⁹⁶ Förvarsutredningen pekade på en rad tillämpningsproblem vad gäller förvar och uppsikt för barn och barnfamiljer. Bland annat angavs i utredningen att polisen ofta avstår från att fatta ett beslut om uppsikt när det gäller ett barn och deras familj och att det inte heller görs något försök att få till stånd en frivillig verkställighetsresa. Detta dels för att undvika misslyckade verkställighetsförsök, dels för att familjen avviker och därefter håller sig gömd en längre tid.⁹⁷

91 Uppsikt innebär enligt 10 kap. 8 § Utlänningslagen att en utlänningsställs på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt får en person även åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan identitetshandling.

92 Prop. (1981/82:146) s. 37. Se även Prop. (2011/12:60). Av artikel 17.1. i återvändandedirektivet framgår att ensamkommande barn och familjer med barn ska hållas i förvar endast som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt.

93 Utlänningslagen 10 kap. 2 § första stycket 3.

94 European Migration Network (2014) s. 27.

95 Svenska Röda Korset (2012) s. 59. Se även Zamacona Aguirre, M (2013).

96 SOU (2011:17).

97 SOU (2011:17) s. 93-94.

Migrationsverket gjorde 2018 en analys avseende hur behovet av uppsikt och förvar bedöms inom myndigheten, om det finns skillnader i bedömningen och om besluten ger önskad effekt.⁹⁸ Resultaten visar att Migrationsverket fattar förvarsbeslut i nästan nio av tio fall av det totala antalet förvars- och uppsiktsbeslut som analyserades i rapporten.⁹⁹ Detta trots att det finns en allmän hållning som återspeglas i analysrapporten, att rådande brist på förvarsplatser leder till att fler uppsiktsbeslut fattas. I analysrapporten anges att en del av förklaringen återfinns i uppfattningen att uppsiktsinstitutet är ett tandlöst verktyg, framförallt i ärenden där rätten till bistånd upphört och individen därför skrivs ut ur mottagningssystemet.

Den här synen bekräftas även i Migrationsverkets rapport från 2020 om försöksverksamheten vid mottagningsenheterna i Örebro och Karlskrona.¹⁰⁰ Migrationsverkets Region Mitt och Region Syd genomförde vid dessa mottagningsenheter en försöksverksamhet i syfte att utreda hur uppsikt som alternativ till förvar kan effektiviseras. Försöksverksamheten pågick mellan 1 september 2018 till och med 30 juni 2019. I rapporten framkommer att Migrationsverket historiskt sett har använt uppsikt sparsamt med motiveringen att uppsikt är ett tämligen verkningslöst verktyg utifrån ett återvändandeperspektiv.¹⁰¹ Detta trots att det inte funnits något underlag som vare sig bekräftar eller avfärdar påståendet. Enligt rapporten har uppfattningen att uppsikt inte är ett fungerande verktyg varit spridd på myndigheten och kan därför ha lett till att beslut om förvar har fattats trots att uppsikt hade kunnat vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

Syftet med försöksverksamheten var att fatta beslut om uppsikt i samtliga ärenden där grund för detta fanns samt att hålla strukturerade och motiverande samtal. Migrationsverket redovisade resultaten i rapporten *Alternativ till förvar – en analys av genomförd försöksverksamhet över hur uppsikt som alternativ till förvar kan effektiviseras*, som baseras på ovannämnda försöksverksamheten.¹⁰² Urvalet i försöksverksamheten är för litet för att dra långgående slutsatser om dess effektivitet. Dessutom fick mottagningsenheterna inte ökade resurser i samband med att försöksverksamheten påbörjades. Det framgår från rapporten att det, på grund av resursbrist, var komplicerat att genomföra samtalen regelbundet. Det framgår däremot inte om Migrationsverket har haft en skräddarsydd handläggning av dessa ärenden utifrån varje persons individuella omständigheter och specifika förhållanden. Detta är av stor vikt när det handlar om grupper i särskild utsatthet, såsom barn och barnfamiljer, som ingick i urvalet.

Det begränsade användandet av uppsikt går hand i hand med bristen på utvärderingar av befintliga alternativ. De flesta av EU:s medlemsstater saknar tillförlitlig statistik om alternativ till förvar, vilket gör det svårt att bedöma deras tillämpningsnivåer. I Sverige finns statistik om uppsikt men utan systematisk och kvalitativ utvärdering av dess effektivitet och faktiska tillämpning. Kvalitativa data skulle bättre illustrera hur och varför vissa åtgärder uppmuntrar eller hindrar efterlevnaden av alternativ till förvar.

Tillämpningen av alternativ till förvar, såsom uppsikt, är avgörande för att bedöma hur ingripande tvångsåtgärden är. Analysen i den här rapporten visar att frekvensen för hur ofta en person ska anmäla sig eller ställas under uppsikt spänner över allt från en till tre gånger per vecka. I 43% av besluten skulle personerna inställa sig två gånger i veckan

98 Migrationsverket (2018). Se även EMN (2014).

99 Migrationsverket (2018) s. 3.

100 Migrationsverket (2020) s. 3.

101 Migrationsverket (2020) s. 3.

102 Migrationsverket (2020).

för anmälan. I 29% skulle de anmäla sig en gång och i 28% tre gånger i veckan. För drygt en fjärdedel av besluten krävs det att personer ska anmäla sig tre gånger i veckan vilken kan anses som ett stort ingripande i den enskilda personens liv. Det är av vikt att uppsikt tillämpas så att personens frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerligt i varje enskilt fall. Tvångsåtgärder som uppsikt, beroende på hur de tillämpas och hur ingripande de är, kan ha konsekvenser för människors välbefinnande, mentala hälsa och familjeliv. Alternativ till förvar bör respektera principen om minimalt ingripande och uppfylla principen om barnets bästa, tillsammans med barnets rättigheter till frihet, familjeliv och privatliv. Den här rapporten pekar på att så inte är fallet i flera av de analyserade besluten.

Sverige är inte unik i detta avseende. EU-länderna väljer i stor utsträckning att fokusera på ”traditionella” tvångsbaserade alternativ till förvar, såsom uppsikt. Därför är det viktigt att undersöka flera alternativ till förvar, bortom uppsikt, som är både mer humana och effektiva. Detta blir än mer aktuellt när det handlar om barn och barnfamiljer.

Forskningen visar även att tillämpningen av tvångsbaserade alternativ till förvar kan riskera att i praktiken utvidga användningen av tvångsåtgärder utan att leda till en verklig minskning av förvarstagandet.¹⁰³ I Sverige har användningen av uppsikt, trots att det används i begränsad omfattning, inte bidragit till minskat förvarstagande. Därför är det viktigt att förvar inte förekommer i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att uppsikt används som alternativ till förvar och inte komplement till förvar.

4.3 God praxis om alternativ till förvar

Forskningen visar att alternativ till förvar är både mer humana, effektiva och mer kostnadseffektiva än förvar.¹⁰⁴ Svenska Röda Korset ställer sig inte bakom något specifikt alternativ till förvar. Vi förespråkar däremot en metod för att implementera alternativ till förvar som är deltagandebaserad och inte tvångsbaserad.

Användning av deltagandebaserade alternativ till förvar har visat sig vara ett mer framgångsrikt tillvägagångssätt än ”traditionella” alternativ till förvar, som fokuserar på en rad restriktioner eller villkor som ställs på den enskilda personen, till exempel uppsikt, boendeskyldighet och borgen. Detta tillvägagångssätt bygger på sociala arbetsmetoder och ”skräddarsydd handläggning så att individen kan undersöka de olika tillgängliga valmöjligheterna”.¹⁰⁵ Enligt forskning är dessa alternativ mer effektiva. Om personer anser att de har gått igenom en rättvis process och deras grundläggande behov har tillgodosetts är de oftare benägna att förbli involverade och uppfylla kraven på återvändande. Detta gäller även när personer ska acceptera eventuellt negativa beslut om sin status. En deltagandebaserad tillämpning av alternativ till förvar innebär:

- **God förståelse av asyl- och återvändandeprocessen, dess resultat och den asylsökandes skyldigheter.** Erfarenhet visar att information om konsekvenserna av ett negativt beslut i ett tidigt skede förbättrar samarbetet, inklusive vid återvändande.¹⁰⁶
- **Tillgång till juridisk rådgivning.** Juridisk rådgivning eller vägledning för personer som ska återvända syftar till att uttömma alla tillgängliga rättsliga alternativ. Detta har visat sig öka antalet som återvänder självmant.¹⁰⁷

103 International Detention Coalition (2017).

104 International Detention Coalition (2017). Se även Svenska Röda Korset, (2018) s. 36.

105 International Detention Coalition (2017). Se även Svenska Röda Korset, (2018) s. 36.

106 Svenska Röda Korset (2016).

107 International Detention Coalition, (2017).

- **Tillgång till ett komplett utbud av sociala och hälsovårdstjänster, inklusive bistånd och utbildning.** Detta bör fortsättningsvis tillhandahållas även om barnet eller barnfamiljen inte har följt ett utvisningsbeslut. Erfarenhet visar att tillgången till samhällstjänster, som till exempel tillgång till utbildning för barn, även under återvändandeprocessen, kan förbättra samarbetet mellan individer och berörda myndigheter. Nuvarande praxis i Sverige och i andra EU-länder visar att bristen på tillgång till samhällstjänster kan hindra tillämpningen av alternativ till förvar.¹⁰⁸
- **Holistisk och skraddarsydd handläggning av ärendet.** Alternativ till förvar bör skraddarsys utifrån varje persons individuella omständigheter och specifika förhållanden. Detta innebär en handläggning som identifierar alternativ för individer som ett resultat av en individuell bedömningsprocess. Detta är av stor vikt när det handlar om grupper i särskild utsatthet som barn och barnfamiljer, inklusive i fall där det föreligger praktiska verkställighetshinder, så kallade ”unreturnables” och statslösa.
- **Lämpliga alternativ för utsatta grupper.** Forskningen visar att familjebaserade och deltagandebaserade alternativ är de som är bäst lämpade för barn och barnfamiljer. Oavsett om tillämpningen av alternativ till förvar drivs av myndigheterna i statliga boenden, av icke-statliga organisationer eller av dessa gemensamt finns flera viktiga faktorer som bidrar till en framgångsrik tillämpning av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.¹⁰⁹
- **Tillämpning av alternativ till förvar med respekt för grundläggande rättigheter.** Huvudalternativ till förvar bör vara icke-frihetsberövande och får inte bli alternativa former av förvar. Det finns alternativ till förvar som till exempel anvisat boende och fotboja som inte rekommenderas för barn och barnfamiljer.¹¹⁰ Beroende på hur dessa alternativ implementeras kan det i vissa fall anses utgöra former av frihetsberövande.¹¹¹

4.4 Vikten av återvändandesamtal för en god förståelse av återvändandeprocessen, dess resultat och den sökandes skyldigheter.

Migrationsverket har en skyldighet att kalla till ett underrättelsesamtal vid ett utvisningsbeslut. Däremot har sökanden inte rätt till ett så kallat återvändandesamtal utan det är Migrationsverket som avgör vilken typ av kommunikationsförfarande de anser är ändamålsenligt för att informera om vad som gäller vid återvändandet. Det kan med andra ord räcka att ringa eller skicka ett brev.

Under de senaste åren har antalet pågående ärenden hos Migrationsverket ökat med 290 procent. En förklaring är att det införts en möjlighet att få tillfälligt uppehållstillstånd genom den så kallade gymnasielagen. Under samma period har antalet handläggare minskat vilket innebär att de får hantera fler ärenden. Därmed får de lägga mer av sin tid på administrativa uppgifter och mindre tid på bland annat motiverande samtal.¹¹²

108 European Alternatives to Detention Network (2018).

109 Svenska Röda Korset (2018) s. 36.

110 Bruycker et. al. (ed.) (2014) s. 102-104.

111 Detention Action, (2016) s. 60.

112 Se Stadskontoret (2022) Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten, (2022:1) s. 38.

Vid ett så kallat återvändandesamtal ges vanligtvis information om vad som gäller vid återvändande i det enskilda fallet, både om det sker självmant eller med tvång. Handläggaren utreder vidare personens så kallade inställning till ett återvändande. Svenska Röda Korsets erfarenhet visar på att det förekommer att personer uttrycker en ovilja att återvända till hemlandet i samtal med Migrationsverket eller Polisen efter att ett utvisningsbeslut har meddelats.¹¹³

Det förekommer fall där enbart personens uttalanden om sin ovilja att återvända till hemlandet vid samtal med Migrationsverket eller Polisen har varit avgörande i bedömningen för ett förvarsbeslut eller förlängningen av detta. I dessa fall har ingen sammantagen bedömning gjorts utan största vikt i bedömningen av risken för undanhållandet har lagts vid dessa uttalanden.¹¹⁴ Många asylsökande lever ofta under stor psykisk press och ett utvisningsbeslut kan bland annat utlösa känslor av ångest, chock eller maktlöshet. Detta innebär inte per automatik att personen är ovillig att medverka vid verkställigheten av utvisningsbeslutet. Det finns dock en risk att uttalanden under detta samtal ligger till grund för ett eventuellt förvarstagande i ett senare skede.

Svenska Röda Korsets erfarenhet visar att det förekommer att personer inte informerats att ett negativt svar på frågan om medverkan vid verkställighet eventuellt kan ligga till grund för ett beslut om uppsikt eller förvar. Det som då uttalats i affekt kan få omfattande konsekvenser i det enskilda fallet, som ett frihetsberövande innebär. Det förekommer att personer lämnat in en ansökan om verkställighetshinder.¹¹⁵ I dessa fall är det högst motsägelsefullt att uttrycka en vilja att återvända till hemlandet och samverka vid verkställigheten av utvisningsbeslutet.

Personer som redan är förvarstagna eller under uppsikt kan även i samtal med Migrationsverket eller Polisen uttrycka en ovilja att medverka till sin verkställighet. Detta kan sedan ligga till grund för en förläggning av deras förvarsbeslut. Det kan även utgöra grund för en förlängning av uppsiktsbeslutet eller leda till ett eventuellt förvarsbeslut. Individens inställning till återvändandet är avgörande för självmant återvändande, enligt Stadskontorets senaste förslag. Om en person accepterar beslutet finns förutsättningar för att verkställa beslutet. Det kräver metoder som bidrar till att motivera personer att samarbeta. Det handlar om att tidigt informera om möjliga beslut i processen, vad olika beslut kan leda till samt vilka förutsättningar som faktiskt finns för att få stanna i Sverige. Det kan göras genom flera återvändandesamtal.¹¹⁶ Därför är det av stor vikt hur samtal kring verkställighet förs och vilken information den enskilde får om återvändandet under hela processen. En bedömning av risk för undanhållande där det läggs så stor vikt vid uttalanden från samtalet med berörda myndigheter förutsätter ett välinformerat återvändandesamtal.¹¹⁷

113 Svenska Röda Korset (2012) s. 57.

114 Svenska Röda Korset (2012) s. 57. Se även Svenska Röda Korset (2018).

115 Ibid s. 57.

116 Stadskontoret (2022) s. 39f.

117 Ibid, s. 56-57.

4.5 Argument för användning av alternativ till förvar i stället för förvar

Enligt forskning och Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens erfarenhet finns det en rad argument för att samarbeta med regeringar i syfte att förhindra onödigt förvarstagande, främja frihet och se till att alternativ till förvar utvecklas och implementeras på ett deltagandebaserat sätt.¹¹⁸

a) Det humanitära argumentet

De negativa och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för människors välbefinnande och mentala hälsa är väl dokumenterade. Som framgår av denna rapport, är förvarstagnas psykiska hälsa ett resultat av individuella, eller redan existerande faktorer, och yttre faktorer, såsom frihetsberövandet och behandlingen på förvaret. Förvar kan förvärra trauman som upplevts i hemlandet eller på flyktvägen, inklusive för dem som tidigare har varit frihetsberövade. De huvudsakliga psykiska problem som orsakas av internering är depression, ångest och PTSD. Att dessutom berövas friheten av skäl som kanske inte förstås skapar en stark känsla av orättvisa och utanförskap.¹¹⁹

Ju längre frihetsberövandet pågår desto starkare är den negativa inverkan på människors mentala hälsa. Frihetsberövande av särskilt utsatta grupper, och i synnerhet barn, är speciellt skadligt. Även kortvarigt förvarstagande påverkar barnets fysiska och psykiska välbefinnande. De negativa effekterna försvinner inte i det ögonblick barnet släpps. Tvärtom kommer de sannolikt att fortsätta under lång tid. Livsberättelsen hos barn som blivit förvarstagna blir oftast avbruten, med varaktiga effekter som ökar deras sårbarhet efter frisläppandet.¹²⁰

b) Det rättsliga argumentet

Staterna har rätt att reglera invandring men denna rättighet är inte absolut. Lagar, policys och praxis måste alltid upprätthålla migranternas rättigheter och respektera internationell rätt, där frihet som utgångspunkt är normen. Det finns en skyldighet för myndigheterna enligt EU-lagstiftning att undersöka alternativ till förvar innan frihetsberövande tillgrips och att ha den skyldigheten tydligt inskriven i lag. Syftet är att undvika godtyckligt införande av restriktioner i frihet eller fri rörlighet. Myndigheterna bör endast tillämpa alternativ till förvar som skyddar individernas rättigheter, värdighet och välbefinnande.

Flera internationella organisationer har på senare år skärpt tonen gällande förvarstagande av barn enbart på grund av deras migrationsstatus och dess förenlighet med gällande internationell rätt. Exempelvis har FN uttryckt att förvarstagande av barn av skäl som hänför sig till deras eller deras föräldrars migrationsstatus bör vara ”förbjudet enligt lag” och detta förbud bör ”genomföras i praktiken”. När barn är tillsammans med vårdnadshavare är behovet av att hålla samman familjen inte ett giltigt skäl för att motivera barnets frihetsberövande. När principen om barnets bästa kräver att familjen hålls ihop, omfattar kravet på att inte frihetsberöva barnet även barnets föräldrar. Därför bör myndigheterna välja lösningar som inte innebär frihetsberövande för hela familjen.¹²¹

118 Red Cross EU Office Migration Unit (2016), ICRC (2017) och PERCO (2017).

119 Bruycker et.al. (ed). (2014) s. 26.

120 Se även kapitel 3 i denna rapport.

121 Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, para. 11, <http://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html>. Se även Europaparlamentets resolution 3 maj 2018 om att skydda migrerande barn (2018/2666[RSP]) där det framhålls ”att barn inte får hållas i förvar för immigrationsändamål och uppmanar medlemsstaterna att inhysa alla barn och barnfamiljer på ett icke-frihetsberövande, samhällsbaserat sätt medan deras migrationsstatus behandlas”.

c) Effektivitetsargumentet

Stater använder ofta frihetsberövande baserat på uppfattningen att det är effektivare för verkställigheten av utvisningsbeslut, minskar avvikande och att den enskilda står till myndighetens förfogande.

Forskning tyder på att frihetsberövandet minskar migranternas förtroende för systemet och hindrar tillgången till den typ av stöd och hjälp som migranten behöver följa under migrationsprocessen.¹²² Även om genomförandet av alternativ till förvar ibland kan vara problematiskt är det viktigt att erkänna att sådana alternativ, när de genomförs med ett deltagarbaserat tillvägagångssätt, också uppfyller staternas efterlevnads- och effektivitetsmål.¹²³ För att öka efterlevnaden bör flera alternativ till förvar ställas till förfogande för beslutsfattaren för att säkerställa att den typ av alternativ som valts motsvarar individens profil. Tidig tillgång till stöd, råd och information bidrar till att upprätthålla den enskildas samarbete med myndigheterna, och i förlängningen en verkställighet av utvisningsbeslut.

d) Det kostnadseffektiva argumentet

Både de kortsiktiga och långsiktiga kostnaderna för förvar är väl dokumenterade. Förutom att förvar kan ha varaktig inverkan på människornas förmåga att leva meningsfulla liv, är det också dyrt i ekonomiska termer. Dessa kostnader betalas av individer, men även av samhällen. I de allra flesta fall är frihet och alternativ till förvar inte bara bättre för migranternas välbefinnande, de är också i allmänhet mycket mer kostnadseffektiva än frihetsberövande.¹²⁴ Flera studier på EU-nivå har visat att förvar är kostsamt för staten, och att alternativen är upp till 80 % billigare.¹²⁵

Kostnaden för förvar inkluderar de kostnader för att ha fysiska strukturer i gång, såsom personal, material, mat, reparationer etc., men också dolda kostnader såsom rättegångskostnader, transport till och från förvar, häkte etc.

e) Det jämförande argumentet

Det är också av vikt att undersöka hur Sverige ligger till i jämförelse med andra EU-länder vad gäller förvar av barn. Hälften av EU:s medlemsstater förbjuder förvarstagande av ensamkommande barn.¹²⁶ Det betydande antalet medlemsstater som förbjuder förvar av ensamkommande barn tyder på att det är möjligt att genomföra effektiva asyl- och återvändandeförfaranden utan att beröva dem deras frihet.

Irland är den enda EU-medlemsstaten som helt förbjuder förvarstagande av barn i asylprocessen såväl som vid återvändande. Andra medlemsstater tillåter principiellt inte förvarstagande, men förbjuder heller inte det fullständigt.¹²⁷ I exempelvis Italien, Portugal och Spanien är det praxis att inte förvarsta barn i asyl- eller återvändandeprocess.

122 Edwards (2011) s. 34.

123 Se kapitel 4.2. för mer detaljer.

124 IDC (2015), JRSE (2011), JRSE (2012), UNHCR (2014), UNHCR (2015).

125 De Bruycker, Philippe (ed.) s. 23. IDC (2015) s. III.

126 European Union Agency for Fundamental Rights (2017) s. 38.

127 European Union Agency for Fundamental Rights (2017) s. 34–36.

5. Avslutande reflektioner och rekommendationer

5.1 Avslutande reflektioner

Svenska Röda Korset har i tidigare rapporter från 2012 och 2018 påvisat de brister kring rättstillämpningen av förvars- och uppsiktsinstitutet som även den aktuella rapporten belyser. Därför är det oroväckande att dessa brister fortfarande förekommer. Höga krav på rättssäkerhet måste ställas när det gäller ett beslut om frihetsberövande eller en frihetsinskränkning. Flera aktörer, bland annat Svenska Röda Korset, har tidigare föreslagit en kodifiering av proportionalitetsprincipen vilket vi tror kommer medföra att tillämpande myndigheter i högre utsträckning kommer behöva resonera och motivera sina beslut i enlighet med de principer som råder i gällande lagstiftning. Även de brister som vi ser i denna utredning visar att detta behov fortsatt finns.

Resultatet från denna utredning, såväl som tidigare utredningar, visar de svårigheter som finns för att analysera och bemöta beslut som inte redovisar de egentliga skälen som motiverar åtgärden. Det räcker således inte enbart med att konstatera att det finns anledning att anta att utlänningen kommer att hålla sig undan. De rättsliga och faktiska grunderna för en myndighet att frihetsberöva en person alternativt att ställa en person under uppsikt bör vara noggrant motiverade och klart framgå i beslutet. Det är av stor betydelse både för individen, för en effektiv omprövning och i förlängningen för rätts-säkerheten.

Ett frihetsberövande är en djupt ingripande åtgärd och de negativa konsekvenserna av frihetsberövande för individen, i synnerhet för grupper i särskild utsatthet, beaktas sällan i förvarsbeslutens proportionalitetsbedömningar. Detta trots att de skadliga och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för familjeliv, fysisk och psykiska hälsa är väldokumenterade. Ett bredare kunskapsunderlag om de effekter som ett frihetsberövande kan innebära för individen är betydelsefullt för att beslutsfattare ska kunna beakta detta i sina bedömningar och tillämpande myndigheter bör således öka kunskapen och kompetensen i detta.

Den här rapporten pekar på brister i tillämpningen av uppsiktsinstitutet. Uppsikt har tillämpats utan systematisk och kvalitativ utvärdering av dess effektivitet, vilket leder till att förvar ofta används istället baserat på uppfattningen att det är effektivare för verkställigheten av utvisningsbeslut, minskar avvikande och att den enskilda då står till myndighetens förfogande. I Sverige har användningen av uppsikt, trots begränsad omfattning, inte bidragit till minskat förvarstagande. Forskning visar även att tillämpningen av tvångsbaserade alternativ till förvar kan riskera att i praktiken utvidga användningen av tvångsåtgärder utan att leda till en verklig minskning av förvarstagandet. Därför är det viktigt att förvar inte förekommer i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att uppsikt används som alternativ till förvar och inte som komplement till förvar. Forskningen visar att alternativ till förvar är både mer humana, effektiva och mer kostnadseffektiva. Därför har rapporten presenterat argument för att alternativ till förvar utvecklas och implementeras på ett deltagandebaserat sätt, enligt internationell god praxis.

Avslutningsvis kan konstateras att Röda Korsets erfarenhet och evidens tillsammans med nu föreliggande rapport visar att både lagstiftningen kring förvar och alternativ till förvar såväl som tillämpningen av dessa tvångsåtgärder måste förändras, förbättras och rättssäkras. Det kan inte anses rimligt att personer frihetsberövas utan att grundläggande rättssäkerhetskriterier är uppfyllda och då det anses oundgängligen nödvändigt. Samtidigt behöver lagstiftaren tillgodose att det finns alternativ som både förser tillämpande myndigheter med alternativ som medför att de kan uppfylla sina uppdrag samtidigt som den personliga integriteten tillgodoses och särskilda behov hos individen respekteras.

5.2 Rekommendationer

Förstärk lagstiftningen

- Lagstiftaren måste säkerställa att lagstiftningen möjliggör att alternativ till förvar som är humana, kostnadseffektiva och mindre skadliga för individen finns att tillgå. I syfte att uppnå detta bör en utredning tillsättas som har till uppdrag att föreslå fler alternativ till förvar att implementera i lagstiftningen som både är humana, men samtidigt uppfyller den intention lagstiftaren har med förvar. Lagstiftaren bör även tydliggöra när alternativ till förvar, inklusive uppsikt, bör tillämpas. Utredningen måste även säkerställa att det finns ett fokus på grupper i särskild utsatthet, inklusive barn och barnfamiljer.
- Kodifiera proportionalitetsprincipen i syfte att det i lagstiftningen framgår att en intresseavvägning måste föregå såväl beslut om, såväl som genomförande, av kontroll- eller tvångsåtgärd.
- Revidera utlänningslagen i syfte att införa förbud att besluta om förvar av barn. Röda Korsets omfattande evidens och erfarenhet visar att frihetsberövande av särskilt utsatta grupper, som exempelvis barn, är speciellt skadligt – även när det gäller korta förvarsperioder. Det finns tydlig evidens på de svåra konsekvenser som ett frihetsberövande har i synnerhet för barns mentala hälsa och utveckling. Med anledning härav anser vi att beslut om förvar av barn helt ska undvikas.

Tillse rättssäker tillämpning

- Migrationsverket och Polismyndigheten måste säkerställa att beslut om förvar enbart sker efter att andra alternativ har beaktats. De rättsliga och faktiska grunderna för att frihetsberöva en person måste vara noggrant motiverade och tydligt framgå i beslutet. Det måste även uttryckligen framgå av beslutet varför inte alternativa former till förvar anses tillräckliga, i enlighet med en nödvändighets- och proportionalitetsbedömning.
- Migrationsverket och Polismyndigheten måste säkerställa att utformningen och motiveringen av uppsiktsbeslut kvalitetssäkras och att de rättsliga och faktiska grunderna för att ställa en person under uppsikt är noggrant motiverade och tydligt framgår i besluten, för att säkerställa en effektiv omprövning och i förlängningen för rättssäkerheten.

- Migrationsverket samt Polismyndigheten bör stärka kompetensen kring effekter av frihetsberövandet, tillämpningen av proportionalitetsprincipen och alternativ till förvar. De negativa konsekvenserna av frihetsberövande för individen, i synnerhet för grupper i särskild utsatthet, beaktas sällan i beslutens proportionalitetsbedömningar. Ett bredare kunskapsunderlag om de effekter som ett frihetsberövande kan innebära för individen är betydelsefullt för att beslutsfattare ska kunna beakta detta i sina bedömningar. Tillämpande myndigheter bör även säkerställa att alternativ till förvar inte blir alternativa former av förvar och att deras tillämpning generellt resulterar i en minskning i användningen av förvar.
- Migrationsverkets och Polismyndigheten bör stärka kompetensen kring barnets bästa och barnkonsekvensanalyser i den mån myndigheterna frihetsberövar barn eller att barn på andra sätt påverkas av beslut om förvar och uppsikt. Detta i syfte att, försäkra sig om att det enbart sker om det ingrepp som åtgärden utgör är proportionerligt i förhållande till sitt syfte i det enskilda fallet, med hänsyn till barnets bästa samt att en barnkonsekvensanalys vidtagits.
- Migrationsverket och Polismyndigheten bör utveckla rutinerna kring uppsikt som alternativ till förvar då det vid beslut om uppsikt skiljer stort kring anmälningspliktens omfattning. Det kan få olika stora konsekvenser beroende på faktiska omständigheter i det enskilda fallet. Därför bör myndigheterna utarbeta interna riktlinjer kring hur anmälningsplikten ska utformas med hänsyn tagen till individuella aspekter såsom till exempel om det finns barn som går i skola, resväg, kostnad för resa eller liknande.
- Regeringen bör ge Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att se över hur särskilt utsatta gruppers rättigheter, inklusive barnets rättigheter, kan stärkas i återvändandeprocessen och i förvarsarbetet med fokus på jämställdhet och principen om barnets bästa. Uppdraget bör även innefatta hur man kan övergå från tvångsbaserade alternativ till ett mer deltagandeinriktat tillvägagångssätt som strävar efter att individerna är involverade i återvändandeprocessen när det handlar om verkställighetsförvar.

Referenser

- Andersson, G., Bergström, J., Holländare, F., Lenndin, J., & Vernmark, K. (2007) Ut ur depression och nedstämdhet med kognitiv beteendeterapi: ett effektivt självhjälpssystem. Viva: Stockholm.
- Australian Human Rights Commission (2014) The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention. Sydney: Australian Human Rights Commission. Länk: https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/forgotten_children_2014.pdf
- Blanchard, C. (2018) Never truly free: The humanitarian impact of the UK immigration detention system. London: Brittiska Röda Korset. Länk: <https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/research-publications/refugee-support/never-truly-free-march-2018.pdf>
- Bosworth, M. (2016) The Impact of Immigration Detention on Mental Health: A Literature Review. Centre for Criminology. Oxford: University of Oxford.
- Capps, R., Chaudry, A., Pedroza, J. M., Castañeda, R. M., Santos, R., & Scott, M. M. (2016) US Children with Parents in Deportation Proceedings. I D. L, Leal, & N. P. Rodriguez (Red.), Migration in an Era of Restriction and Recession (75-98), Schweiz: Springer International Publishing.
- Cleveland, J., Kronick, R., Gros, H. & Rousseau, C. (2018) Symbolic violence and disempowerment as factors in the adverse impact of immigration detention on adult asylum seekers' mental health. International Journal of Public Health, <https://doi.org/10.1007/s00038-018-1121-7>
- Cleveland, J., & Rousseau, C. (2013) Psychiatric symptoms associated with brief detention of adult asylum seekers in Canada. Canadian Journal of Psychiatry, 58(7). 409–416. <https://doi.org/10.1177/070674371305800706>
- Cleveland, J., Rousseau, C., & Kronick, R. (2012) The impact of detention and temporary status on asylum seekers' mental health: Brief for submission to the House of Commons Committee on Bill C-4, the Preventing Human Smugglers from Abusing Canada's Immigration System Act. McGill University: Montreal. Länk: https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2016/06/Canada_cleveland.pdf
- Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., Turchi, M. M. (2010) The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum. Social Science Medicine. 70(12). 2070–2079. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.02.042>
- Crawley, H., & Lester, T. (2005) No place for a child - Children in UK immigration detention: Impacts, alternatives and safeguards. London: Save the Children UK. Länk: https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/no_place_for_a_child.pdf
- De Bruycker, Philippe (ed.), Bloomfield, Alice, Tsourdi, Evangelia, and Pétin, Joanna (2014) Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation, MADE REAL project, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>
- Detention Action (2016) Without Detention –Opportunities for Alternatives, <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2016/09/Without-Detention.pdf>
- Dudley, M. (2003) Contradictory Australian national policies on self-harm and suicide: the case of asylum seekers in mandatory detention. Australasian Psychiatry. 11(1). 102-108. <https://doi.org/10.1046/j.1038-5282.2003.02023.x>

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

European Alternatives to Detention Network (2018) Alternatives to Detention: from theory to practice. Evaluation from three engagement-based Alternatives to Immigration Detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, http://www.epim.info/wp-content/uploads/2018/09/ATD-Evaluation-Report_FINAL.pdf

European Migration Network (EMN) (2014) The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden European. Report from EMN Sweden 2014:1, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/27a-sweden_detention_study_august2014_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2017) European legal and policy framework on immigration detention of children. Publications Office of the European union, Luxemburg, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-migrant-detention>

Fazel, M and Silove, D. (2006) "Detention of refugees", BJM, Vol. 332 No. 7536m oo, 251,2,

Folkhälsomyndigheten (2021) Vad är psykisk hälsa? <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-ar-psykisk-halsa/> Hämtad 2021-11-29.

Gros, H., & Song, Y. (2016) No life for a child: A Roadmap to End Immigration Detention of Children and Family Separation. Toronto: International Human Rights Program (IHRP). Länk: https://ihrp.law.utoronto.ca/utfl_file/count/PUBLICATIONS/Report-NoLifeForAChild.pdf

Herbert, T. (2017) National Societies working with people in immigration detention: A mental health perspective. Melbourne: Australienska Röda Korset.

Hollings, J., Samuilova, M. and Petrova-Benedict, R (2012) "Health, migration and border management: analysis and capacity-building at Europe's borders", International Journal of Public Health, Vol. 57 No. 2, pp. 363-9.

Hollis, J. (2019) "The psychosocial experience of UK immigration detention", International Journal of Migration, Health and Social Care, Vol. 15 No. 1, pp. 76-89, available at: www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJMHSC-04-2018-0024/full/html

International Committee of the Red Cross (ICRC) (2017) Second ICRC Comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Focus on Immigration Detention, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/icrc_second_comment_on_the_gcm.pdf

International Detention Coalition (2015) There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/IDC.pdf>

International Detention Coalition (2017) A new network of NGOs piloting alternatives in Europe, <https://idcoalition.org/news/showing-detention-is-not-necessary>

Jesuit Refugee Service (2010) Becoming Vulnerable in Detention. [20111014ATT29338EN.pdf](http://www.jrseurope.org/JRSEuropeFromDeprivationToLiberty20122011.pdf) (europa.eu).

Jesuit Refugee Service Europe (2011) From Deprivation to Liberty – Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, <http://www.jrseurope.org/JRSEuropeFromDeprivationToLiberty20122011.pdf>

Jesuit Refugee Service Europe (2012) Policy Position on Alternatives to Detention, <http://www.refworld.org/pdfid/50ac9c0f2.pdf>

JO (2016) Opcat.-inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 7-7 september 2016. Dnr. 4831-2016.

JO (2019) Opcat.-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Ljunbyhed, den 3-5 september 2019. Dnr. 52-2019.

JO (2020) Migrationsverkets åtgärder med anledning av covid-19. Dnr. O 18-2020.

Katz, I., Powell, A., Gender, S., Deasy, T., & Okerstrom, E. (2013) The Experience of Irregular Maritime Arrivals detained in immigration detention facilities: Final report for the Government Department of Immigration and Citizenship. Sydney: Social Policy Centre, University of New South Wales and Australian Survey Research Group. Länk: <https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/3524/1/IMAexperiencesIDF.pdf>

Keller A. S., Rosenfeld, B., Trinh-Shvrin, C., Meserve, C., Sachs, E., Leviss, J., Singer, E., Smith, H., Wilkinson, J., Kim, G., Allden, K., & Ford, D. (2003) Mental health of detained asylum seekers. *The Lancet*. 362(9397). 1721-1723. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(03\)14846-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(03)14846-5)

Klein, A. and Williams, L (2012) "Immigration detention in the comjuncty: research on the experiences of migrants released from detention centres in the UK", *Population, Space and Place*, Vol. 18 No. 6, pp. 741-53.

Kronick, R., Rousseau, C., & Cleveland, J. (2015) Asylum seeking children's experiences of Detention in Canada: A Qualitative Study. *American Journal of Orthopsychiatry*. 85(3), 287-294. <http://dx.doi.org/10.1037/ort0000061>

Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., Wickramasinghe, R. (2009) The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study. *Child Abuse & Neglect*, 33(9). 573-585. Doi: [10.1016/j.chiabu.2008.10.005](https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2008.10.005)

Mares, S., & Jureidini, J. (2004) Psychiatric assessment of children and families in immigration detention clinical, administrative and ethical issues. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*. 28(6). 520-526. <https://doi.org/10.1111/j.1467-842X.2004.tb00041.x>

Mares, S., Newman, L., Dudley, M., & Gale, F. (2008) Seeking refuge, losing hope: parents and children in immigration detention. *Australasian Psychiatry*. 10(2). 91-96. <https://doi.org/10.1046/j.1440-1665.2002.00414.x>

Migrationsverket (2018) Analysrapport –Nationell uppföljning avseende hur behovet av uppsikt och förvar bedöms, skillnader i bedömningen och huruvida besluten ger önskad effekt. Dnr 1.3.4-2018-45851.

Migrationsverket (2020) Alternativ till förvar – en analys av genom-förd försöksverksamhet över hur uppsikt som alternativ till förvar kan effektiviseras. Dnr 1.2.3.201X-XXXX.

Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants (PERCO) (2017) Position Paper on Immigration Detention and Alternatives to Detention.

Pourgoirides, C. (1997) A second exile: The mental health implications of detention of asylum seekers in the UK. *Psychiatric Bulletin*, 21(11). 673-674. Doi:[10.1192/pb.21.11.673](https://doi.org/10.1192/pb.21.11.673)

Puthooppambal, S J, Ahlberg B M, Bjerned M, (2015a) "A prison with extra flavours": experiences of immigrants in Swedish immigration detention centres. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 11(2), 73-85. <https://doi.org/10.1108/IJMHS-10-2014-0042>

Puthooppambal, S, J., Bjerned, M., & Källestål, C. (2015b) Quality of life among immigrants in Swedish immigration detention centres: a cross-sectional questionnaire study, *Global Health Action*, 8(1), 1-10. <https://doi.org/10.3402/gha.v8.28321>

Puthooppambal, S. J. (2016) Life in Immigration Detention Centers. An exploration of health of immigrant detainees in Sweden and three other EU member states. Doktorsavhandling. Uppsala universitet, Medicinska fakulteten. Länk: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:898632/FULLTEXT01.pdf>

Red Cross EU Office Migration Unit (2016) Position Paper: Protecting the dignity of migrants in an irregular situation. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiknOimiKHdAhXMhiwKH-RUZAswQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fredcross.eu%2Fpositions-publications%2Fprotecting-the-dignity-and-rights-of-migrants-in-an-irregular-situation-1.pdf&usq=AOvVaw2A BREwMahXOu0F0vuaJ9Y;>

Robjant, K., Hassan, R., & Katona, C. (2009) Mental health implications of detaining asylum seekers: a systematic review. *The British Journal of Psychiatry*. 194(4). 306–312. <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.108.053223>

Robjant, K., Robbins, I., & Senior, V. (2009) Psychological distress amongst immigration detainees: A cross-sectional questionnaire study. *British Journal of Clinical Psychology*. 48(3). 275-286. Doi: [10.1348/014466508X397007](https://doi.org/10.1348/014466508X397007)

Schauer M., Neuner F., Karunakara U., Klaschik C., Robert C., & Elbert T. PTSD and the 'building block' effect of psychological trauma among West Nile Africans. *Eur J Psychotraumatol*. 2003;10:5–6. Länk: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-opus-42137>

Silverman, J.S. Massa, E (2012) "Editorial Introduction: Why Immigration Detention is Unique", *Population, Space and Place*, 18 (6):677-686 Steel, Z., Momartin, S., Bateman, C., Hafshejani, A., Silove, D. M., Everson, N., Roy, K., Dudley, M., Newman, L., Blick, B., Mares, S. (2004). Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia. *Aust N Z J Public Health* 28(6). 527-536. <https://doi.org/10.1111/j.1467-842X.2004.tb00042.x>

Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., and Susljik, I. (2006) Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry*. 188(1). 58-64. Doi: [10.1192/bjp.bp.104.007864](https://doi.org/10.1192/bjp.bp.104.007864)

Steel, Z., Momartin, S., Silove, D., Coello, M., Aroche, J., Tay, K. W. (2011) Two year psychosocial and mental health outcomes for refugees subjected to restrictive or supportive immigration policies. *Social Science & Medicine*. 72(7). 1149-1156. Doi: [10.1016/j.socscimed.2011.02.007](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.02.007)

Svenska Röda Korset (2012) Förvar under lupp – En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar, <http://www.mynewsdesk.com/se/rodakorset/documents/foervar-under-lupp-en-studie-av-raettssaekerheten-foer-asylsoekande-i-foervar-20129>

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

Svenska Röda Korset (2018) Barn i förvar – En undersökning av Svenska Röda Korset, [barn-i-forvar-181126.pdf](https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/barn-i-forvar-181126.pdf) (rodakorset.se).

Turnbull, S. (2016) 'Stuck in the middle': Waiting and uncertainty in immigration detention. *Time & Society*, 25(1). 61-79. <https://doi.org/10.1177/0961463X15604518>

UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.htm>

UNCHR (2014) Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention., 2014. <https://www.unhcr.org/553f58719.pdf> UNHCR, Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html>

Van Hout, M-C et al (2020) Migrant health situation when detained in European immigration detention centres: a synthesis of extant qualitative literature, Vol. 16 No. 3 2020, pp. 221-236. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33634662/>

Zamacona Aguirre, M (2013) Flawed assessment process leads to under-use of alternatives in Sweden, Forced Migration Review 44, s. 58-59. Länk: <http://www.fmreview.org/detention/zamacona%20.html>

Zimmerman, E. S., Chatty, D., Nørredam, M. L. (2012) Health needs and access to care in immigration detention: Perceptions of former detainees. International Journal of Migration, Health and Social Care, 8(4), 180-185. <https://doi.org/10.1108/17479891211287094>

Svenskt offentligt tryck med mera

Propositioner:

Prop. 2011/12:60 Genomförande av Återvändandedirektivet

Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

Prop. 1991/92:138 om ändringar i utlänningslag (1989:529) m.m.

Prop. 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m.

Utskottsbetänkanden:

Bet. 1992/93:SfU3 Förvar av barn med mera

Statens offentliga utredningar:

SOU 2011:17 Förvar – Slutbetänkande av Förvarsutredningen

Rättsfall:

Migrationsöverdomstolen

MIG 2015:5

MIG 2006:5

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Popov v. France, 19 januari 2012, app. no. 39472/07 and 39474/07

Rahimi v. Greece, 5 juli 2011, app. No. 8687/08

Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, 12 oktober 2006, app. no. 13178/03

Europeiska Unionens domstol

Mål C-601/15: J. N. mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, domstolens dom (stora avdelningen) av den 15 februari 2016

Barnrättskommittén:

Barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 14 (2013)

