

# BARN I FÖRVAR



En undersökning av Svenska Röda Korset



**Titel:** Barn i förvar – en undersökning av Svenska Röda Korset  
**Författare:** Olle Hansen Ölmedal, Anette Carnemalm och Maite Zamacona Aguirre  
**Handledare:** Maite Zamacona Aguirre  
**Grafisk form:** Helene Heed, Heed & Heed AB  
**Tryck:** Billes Tryckeri  
**Foto framsidan:** ©Marie Sparréus/Röda Korset  
**Upplaga:** 300 ex november 2018

# Innehållsförteckning

Förord .....	4
Sammanfattning.....	5
Kapitel 1. Introduktion.....	7
1.1. Syfte och frågeställningar.....	8
1.1. Metod och urval.....	9
1.2. Disposition.....	10
Kapitel 2. Beslut om att ta barn i förvar.....	11
2.1. Regler om förvarsbeslut för barn.....	11
2.2. Tema: Legalitet – har besluten fattats med stöd i lag?.....	13
2.2.1 Ett tydligt och relevant lagstöd.....	13
2.2.2 Vilka regler har tillämpats?.....	15
2.3. Tema: Alternativ till förvar – kravet på nödvändighet och förvar som en sista utväg.....	17
2.3.1 Regler om alternativ till förvar, kravet på nödvändighet och förvar som en sista utväg.....	17
2.3.2 Beslut fattade enligt Dublinförordningen (Dublinförvar).....	18
2.3.3 Beslut fattade enligt 10 kap. 2 § Utlänningslagen.....	19
2.3.4 Beslut fattade utan tydligt och relevant stöd i lag.....	20
2.3.5 Sammanfattning om tillämpningen av reglerna om uppsikt som alternativ och förvar som en sista utväg.....	20
2.4. Tema: Proportionalitetsprincipen – har beslutet föregåtts av en avvägning mellan intresset av att verkställa ett avlägsnande av barnet och det ingrepp som frihetsberövandet innebär för barnet?.....	21
2.4.1 Proportionalitetsprincipen.....	21
2.4.2 Analys av besluten.....	21
2.5. Tema: Principen om barnets bästa – Hur förhåller sig Polismyndighetens tillämpning till principen om barnets bästa?.....	23
2.5.1 Principen om barnets bästa, principen om familjens enhet och proportionalitetsprincipen.....	23
2.5.2 Analys av besluten.....	24
2.5.2 Sammanfattning av tillämpningen av principen om barnets bästa.....	26
2.6. Slutsatser.....	27
Kapitel 3. Barnets mentala hälsa och utveckling vid förvarstagandet.....	28
3.1. Om anknytning.....	29
3.2. Om frihetsberövande och separation.....	30
3.3. Om trauma.....	31
3.4. Slutsatser.....	32
Kapitel 4. Alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.....	33
4.1. Alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.....	34
4.2. Användningen av alternativ till förvar i Sverige.....	35
4.3. God praxis om alternativ till förvar.....	36
4.4. Argument för användning av alternativ till förvar istället för förvar.....	37
4.5. Slutsatser.....	39
Kapitel 5. Rekommendationer.....	40
5.1. Lagstiftaren.....	40
5.2. Tillämpande myndigheter.....	41
Referenser.....	42

# Förord

Svenska Röda Korset är en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som frihetsberövats. Det sker i huvudsak genom besök på de förvaren där de asylsökande vistas. Syftet med besöken på förvaren är att erbjuda medmänskligt stöd för att motverka isolering och lindra de negativa effekterna av vistelsen, och omfattar även behandlingen av förvarstagna. Besöken, som påbörjades 1998, ger organisationen en unik bild av situationen på förvaren.

Det förekommer ofta att förvarstagna anser att myndigheterna saknar skäl att ta dem i förvar och de uttrycker brist på förståelse kring varför de har frihetsberövats överhuvudtaget. Detta gäller även barn och barnfamiljer. Svenska Röda Korset har som ett led i sitt arbete med förvar genomfört en undersökning av barn som tas i förvar i Sverige. Rapporten behandlar tre olika perspektiv: ett rättsperspektiv som undersöker myndigheternas rättstillämpning, ett psykologiskt perspektiv som beskriver konsekvenserna för barnets hälsa och utveckling, och ett brett perspektiv som tittar på alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.

Av rapporten framgår att det finns omfattande brister i rättstillämpningen. Analysen visar att det finns starka bevis på att förvar har en djupgående

och negativ inverkan på barns hälsa och utveckling – också när det gäller korta perioder och även när barn vistas tillsammans med sina familjer. Användande av förvar baseras ofta på uppfattningen att det är effektivare utifrån statens syften, trots att användningen av alternativ till förvar inte har utvärderats. Vad gäller barnfamiljer leder denna uppfattning till ett val mellan att antingen separera familjemedlemmarna, eller att ta hela familjen i förvar. Svenska Röda Korset vill betona att det finns alternativ som är mer humana, mer kostnadseffektiva och samtidigt effektiva utifrån statens syften.

Svenska Röda Korset vill rikta ett stort tack till medarbetare på enheter skydd, vård och kommunikationsavdelningen som har bidragit till att denna kartläggning kunnat genomföras. Vi vill även rikta ett stort tack till Niclas Axelsson, Therese Lundberg och Mauricio Sepulveda på Migrationsverket för stöd med statistik och material.

Ett särskilt tack för gott samarbete kring inhämtandet av material riktar vi till Åsa Petersson och Per Löwenberg på Gränspolissektionen, Nationella operativa avdelningen (NOA).



Martin Ärnlov  
Generalsekreterare,  
Svenska Röda Korset

# Sammanfattning

Svenska Röda Korset har som ett led i sitt arbete med förvar genomfört en undersökning av barn som tas i förvar i Sverige. Syftet med den aktuella rapporten är att belysa försvarsinstitutets tillämpning vad gäller barn samt konsekvenserna av förvarstagande för barns hälsa och utveckling. Den presenterar även möjliga alternativ till förvar för barn och barnfamiljer. Rapporten behandlar tre olika perspektiv: ett rättsperspektiv som undersöker myndigheternas rättstillämpning i frågan, ett psykologiskt perspektiv som beskriver konsekvenserna för barnets hälsa och utveckling, och ett brett perspektiv som tittar på alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.

Enligt undersökningen togs minst 57 barn i varierande åldrar i förvar i Sverige under 2017. På grund av bristande tillförlitlighet gällande statistiken är det dock möjligt att det faktiska antalet barn är högre. De flesta barn förvarstas tillsammans med sina familjer men några även som ensamkommande barn. Antingen separeras familjer genom att en vårdnadshavare förvarstas eller så förvarstas hela familjen tillsammans.

Undersökningen visar på allvarliga och omfattande brister i rättstillämpningen.

I drygt 12 procent av de 57 undersökta besluten saknas ett entydigt och relevant lagstöd. Rättstillämpningen vid Dublinförvar har i stor utsträckning skett i strid med principen om EU-rättens företräde. I mer än 38 procent av besluten saknas den obligatoriska tillämpningen av reglerna om alternativ till förvar, och i 14 procent av besluten saknas redogörelse för omständigheterna som legat till grund för bedömningarna. Analysen visar även att det i mer än 96 procent av besluten saknas en redovisad proportionalitetsavvägning mellan statens intresse av att ta barnen i förvar och det ingrepp beslutet innebär för det enskilda barnet. Principen om barnets bästa tycks inte ha tillämpats i 33 procent av besluten, vilket strider mot svensk rätt, EU-rätt och internationell rätt.

Genomgången av forskningen kring barns hälsa i samband med förvar visar att det finns starka bevis på att förvar har en djupgående och negativ inverkan på barns hälsa och utveckling – också när det gäller korta perioder och även när barn vistas tillsammans med sina familjer. Vård, inte tvång, behöver vara styrande vid åtgärder som rör barn, med hänsyn till barns särskilda sårbarhet. Principerna om minsta möjliga ingrepp

och barnets bästa bör styra alla åtgärder som myndigheterna vidtar. Behovet av att hålla samman familjemedlemmar är inte tillräckligt för att legitimera att barnet fråntas sin frihet, med tanke på de effekter som förvarstagandet har på barns mentala hälsa och kognitiva utveckling. När det gäller att säkra familjens enhet för barnets bästa kräver detta snarare att myndigheter undersöker alternativ till förvar för hela familjen än att familjen frihetsberövas tillsammans.

Vad gäller alternativ till förvar finns det ett alternativ till förvar i Sverige, nämligen uppsikt. Undersökningen visar att uppsikt användes under 2017 för enbart 20 barn, medan förvarsbeslut fattades för åtminstone 57 barn. Att uppsikt inte används i den utsträckning som avsetts har även uppmärksammats av andra aktörer de senaste åren. Användande av förvar baseras ofta på uppfattningen att det är effektivare för statens syften, trots att uppsikt inte har utvärderats. Vad gäller barnfamiljer leder denna uppfattning till ett val mellan att antingen separera familjemedlemmarna, eller att ta hela familjen i förvar. Det finns dock alternativ som är mer humana, mer kostnadseffektiva och samtidigt

effektiva för statens syften. Rapporten presenterar framgångsfaktorer i implementering av alternativ till förvar som skulle kunna anpassas i en svensk kontext.

Svenska Röda Korset anser att barn inte ska tas i förvar enbart på grund av sin eller föräldrarnas migrationsstatus och rekommenderar därför att ett förbud mot att ta barn i förvar införs i svensk lagstiftning. Svenska Röda Korset rekommenderar vidare lagstiftaren att kodifiera proportionalitetsprincipen samt att utreda och införa flera alternativ till förvar och att prioritera detta med hänsyn till barnens bästa. Svenska Röda Korset rekommenderar tillämpande myndigheter att enbart ta barn i förvar inom ramen för gällande rätt, så att barn aldrig tas i förvar utan stöd i lag med bedömning i varje enskilt fall enligt principerna om proportionalitet och barnets bästa, att alltid beakta alternativ till förvar, att ställa högre krav på motiveringen av förvarsbeslut, att stärka kompetensen hos Polismyndigheten kring barn i förvar, att säkerställa att tillförlitlig statistik förs kring barn i förvar, samt att utvärdera effektiviteten av förvar.



## Kapitel 1. Introduktion

Svenska Röda Korset är en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen som under lång tid arbetat för att förbättra förhållandena för människor som frihetsberövats. Runt om i världen besöker representanter från rörelsen, både Internationella rödakorskommittén (ICRC) och nationella föreningar, personer som har frihetsberövats. Metoden för besöken bygger på rörelsens grundprinciper och grundar sig på neutralitet och opartiskhet samt sker oftast i konfidentiell dialog med berörda myndigheter.

Huvudinriktningen för Svenska Röda Korsets besöksverksamhet på förvaren är att erbjuda medmänskligt stöd för att motverka isolering och lindra effekterna av vistelsen vid förvar, och omfattar även behandlingen av förvarstagna. Besöken, som påbörjades 1998, ger organisationen en unik bild av situationen på förvaren. En vanligt återkommande fråga i Svenska Röda Korsets arbete med förvarstagna gäller rättssäkerheten för personer som tas i förvar, det vill säga på vilka grunder asylsökande tas i förvar samt hur rättssäkra besluten som leder till förvar är. Detta gäller även barn och barnfamiljer. Det förekommer ofta att förvarstagna anser att myndigheterna inte har skäl att ta dem i förvar och att de uttrycker en brist på förståelse kring varför de har frihetsberövats överhuvudtaget.

Ett frihetsberövande i form av förvarstagande är en inskränkning av den enskildes integritet. Därför måste ett beslut om förvar vara välgrundat, förutsägbart och rättssäkert. Förvarsutredningen (SOU 2011:17), Justitieombudsmannen (JO) och Svenska Röda Korset har undersökt användningen av förvarsinstitutet i Sverige de

senaste åren med fokus i huvudsak på förvar av vuxna. Det finns dock kunskapsluckor i Sverige kring hur beslut om förvar av barn motiveras och hur rättssäkra dessa beslut är. Det saknas även kunskap kring hur förvarstagandet kan påverka barnets utveckling och hälsa samt kring användningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer.

Förvarstagande används i hög utsträckning både inom EU och i Sverige för att effektivisera återvändandet och i framtiden förväntas denna användning att öka.<sup>1</sup> Förvar, istället för den mindre ingripande åtgärden uppsikt, förblir det främsta medlet i Sverige för att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Detta påverkar även barn som förvarstas med sina familjer.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med den aktuella rapporten är att öka kunskapen om försvarsinstitutets tillämpning vad gäller barn hos berörda aktörer, det vill säga, lagstiftaren, rättstillämparen och andra berörda myndigheter samt asylsökande och biträden/ombud. Syftet är även att belysa konsekvenserna av förvarstagande för barns hälsa och utveckling samt presentera möjliga alternativ till förvar för barn och barnfamiljer. Avsikten är också att bidra till att rättssäkerheten i förvarsbeslut samt användningen av alternativ till förvar ökar genom spridning av resultat och rekommendationer från rapporten.

De slutsatser och rekommendationer som redovisas i rapporten är även avsedda för lagstiftaren att ta hänsyn till vid framtida revidering av lagstiftningen och för tillämpande myndigheter.

Av utrymmesskäl redovisas inte samtliga resultat som analysen genererat. Här presenteras istället de områden som anses vara särskilt intressanta utifrån projektets syfte. Frågeställningarna är följande:

- Kravet på legalitet, restriktivitet och proportionalitet i förvarsbeslut gällande barn: I de fall där ett beslut om förvar kan meddelas, vilka regler har tillämpats? Har tillämpande myndigheter iakttagit restriktivitet vid bedömningen genom att betrakta förvar som sista utväg och beakta mindre ingripande åtgärder (det vill säga uppsikt)? Är kravet på tillämpningen av proportionalitetsprincipen och principen om barnets bästa uppfyllt?
- Förvarstagandets påverkan på barnets mentala hälsa och utveckling: Hur kan frågan om barn i förvar betraktas med hänsyn till hälsa, i synnerhet, ur ett psykologiskt perspektiv? Vilka konsekvenser har ett förvarstagande för barnets mentala hälsa och utveckling?
- Användning av alternativa metoder till förvar: Vad är bästa praxis vad gäller alternativ till förvar med utgångspunkt i den rådande forskningen och erfarenheter från andra länder? När kan alternativ till förvar vara verkningsfulla alternativ till förvar? Vilka argument finns för att använda alternativ till förvar istället för förvar?

1 Regeringen anger i Migrationsverkets Regleringsbrev för 2018 att Migrationsverket ska öka antalet ordinarie platser och antalet beredskapsplatser i förvar. EU-kommissionen har även uppmanat att öka antalet förvarsplatser för att Sverige inte ska bryta mot sitt åtagande att verkställa utvisningar och avvisningar av personer som saknar rätt att vistas i landet. EU kommissionen annonserade i september 2018 åtgärder som kommer att leda till ett mer effektivt återvändande, bland annat en revidering av återvändandedirektivet. De föreslagna revideringarna skulle potentiellt kunna leda till ett ökat förvarstagande.



## 1.2 Metod och urval

Analysen i den rättsliga delen av rapporten, det vill säga kapitel 2, undersöker myndigheternas rättstillämpning vad gäller förvar av barn. Med myndigheternas rättstillämpning avses i denna rapport tillämpning i praktiken. De beslutande myndigheterna har en motiveringsskyldighet vid beslut om förvar, enligt 13 kap 10 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL). Motiveringsskyldigheten innebär att besluten ska vara skriftliga och att de ska innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det är Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och migrationsdomstolarna som kan fatta beslut om att ta barn i förvar, enligt 10 kap 12-16 §§ UtlL.

Syftet med urvalet är att få ett representativt underlag för en kvalitativ analys av hur besluten motiveras. Analysen bygger därför på samtliga 57 förvarsbeslut om barn som Svenska Röda Korset har fått tillgång till från Polismyndigheten. Migrationsverket och migrationsdomstolarna fattade inga beslut om barn 2017. Antalet beslut anses vara tillräckligt stort för att man ska kunna dra generella slutsatser om de aktuella frågorna i rapporten, men samtidigt begränsat nog för att en individuell granskning av varje enskilt beslut ska vara möjlig. 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 studeras.

Kapitel 3 berör barnets mentala hälsa och utveckling vid förvarstagande och bygger på en litteraturöversikt av internationell och nationell forskning på området. Kapitel 4 baseras på en litteraturöversikt kring alternativ till förvar, erfarenheter från flera pilotstudier samt FN:s Flyktingorgan (UNHCR) kartläggning angående tillämpningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer i flera länder runt om i världen.<sup>2</sup> Analysen bygger även på International Detention Coalitions (IDC) verktyg, CAP-modellen, med miniminormer som måste följas vid tillämpningen av alternativ till förvar.<sup>3</sup>

### Statistik

Migrationsverket lämnade på Svenska Röda Korsets begäran ut uppgifter om statistik kring barn och förvar för åren 2013-2017. Av statistiken framgår att 111 barn togs i förvar under år 2017, varav 16 var ensamkommande barn. Av de 111 besluten togs 59 beslut av Polismyndigheten (varav 8 om ensamkommande barn) och 52 beslut av Migrationsverket (varav 8 om ensamkommande barn). Statistiken innehåller även uppgifter för övriga år. Om statistiken stämmer noteras bland annat en viss ökning av antalet avgjorda förvarsbeslut för barn under året 2017 jämfört med tidigare år.

Migrationsverkets årsredovisning för 2017 anger dock att antal vistelser av barn i förvar är 78.<sup>4</sup> Migrationsverket medgav att statistiken över barn i förvar inte stämmer. De uppgav slutligen att de gjort ”manuella kontroller” genom att gå igenom ”individerna i underlaget” för att se vilka som felaktigt hamnat på listan över förvarstagna barn, och att kontrollerna lett till slutsatsen att 53 barn vistades i förvar år 2017. Migrationsverket uppgav även slutligen att de inte fattat några beslut om att ta barn i förvar år 2017.

---

2 Se UNHCR (2015).

3 Se exempelvis International Detention Coalition (2015) och (2017) samt Council of Europe (2014).

4 Migrationsverket (2017), s. 61.

Polismyndigheten å sin sida uppgav att de inte har något centraliserat datasystem för att söka beslut utan att sökningarna görs manuellt. Först fick Svenska Röda Korset 32 beslut och när det visade sig att det fattades beslut kompletterade Polismyndigheten med ytterligare 33 beslut, det vill säga sammanlagt 65 beslut. Av dessa 65 beslut har åtta beslut inte inkluderats i analysen på grund av att de av olika skäl inte uppfyllde urvalskriterierna: exempelvis var de dubletter, förlängningar av beslut eller beslut som innefattade vuxna.

Migrationsverket konstaterar att det är en skillnad gentemot Polismyndighetens utlämnade beslut men kan inte förklara vad skillnaden beror på. Myndigheten anger att det visserligen förekommer att man tar upp både föräldrar och barn i samma beslutsdokument men att det är oklart hur stor del av skillnaden som kan förklaras av detta. De fall där barn tagits i förvar utan separat beslut omfattas inte av denna rapport.

Besluten som utgör underlaget för analysen består således av 57 beslut om att ta barn i förvar, samtliga fattade av Polismyndigheten under år 2017. För att inte röja personlig information har samtliga exempel ur besluten anonymiserats av myndigheten.

Justitieombudsmannen såväl som Förvarsutredningen har kritiserat Migrationsverket och Polismyndigheten för att inte föra tillförlitlig statistik om förvar och uppsikt. Dessa brister har påverkat urvalet i rapporten i det att det varit svårt att avgöra hur många barn som förvarstogs under 2017.

### **1.3 Disposition**

Kapitel 2 presenterar analysen av Polismyndighetens förvarsbeslut för barn år 2017. Analysen av besluten belyser först frågan om legalitet, det vill säga frågan om huruvida besluten fattats med stöd i lag och vilka regler som tillämpats. Vidare presenteras analysen av tillämpningen av reglerna om alternativ till förvar, särskilt uppsikt, samt analysen av kravet på nödvändighet och restriktivitet. De två sista avsnitten presenterar analysen av tillämpningen av proportionalitetsprincipen och tillämpningen av principen om barnets bästa.

Kapitel 3 behandlar frågan om förvar av barn, med hänsyn just till barnets hälsa och utveckling ur ett psykologiskt perspektiv.

Kapitel 4 berör användningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer respektive förvar i Sverige. Stort fokus läggs på god praxis vad gäller tillämpningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer med utgångspunkt i den rådande forskningen och erfarenheter från andra länder, i syfte att få bättre kunskap om när och hur alternativ till förvar kan vara verkningsfulla alternativ till förvar. Avslutningsvis presenteras de främsta argumenten för att använda alternativ till förvar istället för förvar.

Rapporten avslutas med rekommendationer i kapitel 5.



Foto: Karin Tengby

## Kapitel 2. Beslut om att ta barn i förvar

### 2.1. Regler om förvarsbeslut för barn

Det finns regler om förvar i svensk rätt och då främst i utlänningslagen. Vidare finns det regler om förvar i EU-rätten, särskilt i Dublinförordningen<sup>5</sup>, i återvändandenedirektivet<sup>6</sup> och i mottagandedirektivet<sup>7</sup>. Eftersom förvar innebär frihetsberövande är även rätten till frihet och andra rättigheter i EUs rättighetsstadga<sup>8</sup> tillämpliga.

5 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. (omarbetning)

6 Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) nr 115/2008 av den 16 december om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

8 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Även rättigheter i Europakonventionen<sup>9</sup>, som är svensk lag, och barnkonventionen<sup>10</sup> aktualiseras. Till ledning för tolkning av reglerna finns förarbeten till svensk lag, praxis från Migrationsöverdomstolen, EU-domstolen<sup>11</sup> och Europadomstolen<sup>12</sup>, Barnrättskommitténs<sup>13</sup> allmänna kommentarer med mera.

I Sverige kan förvarsbeslut gällande barn fattas enligt fyra olika lagrum, som är tillämpliga i olika situationer, och som ställer upp olika krav.

1. Enligt 10 kap. 2 § 1 st. UtIL får barn tas i förvar, om
  - det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten, avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller om det är fråga om att förbereda och genomföra verkställigheten av en sådan avvisning,
  - det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och
  - det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.<sup>14</sup>
2. Enligt 10 kap. 2 § 2 st. UtIL, får barn tas i förvar, om
  - det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om andra avvisningsbeslut än de som avses ovan, samt vissa utvisningsbeslut, och
  - det vid ett tidigare försök att verkställa utvisningen eller avvisningen har visat sig att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt.<sup>15</sup>
3. Enligt Artikel 28.2 Dublinförordningen (Dublinförvar) får barn tas i förvar för att säkerställa överföringsförfarande, dock enbart om det
  - finns en betydande risk för att barnet avviker, vilket bedöms utifrån vissa, i 1 kap. 15 § UtIL, lagstadgade kriterier,<sup>16</sup>
  - då mindre ingripande åtgärder inte kunnat tillämpas verkningsfullt.
4. Enligt 8 § lagen om särskild utlänningskontroll, eller om det är sannolikt att ett beslut om utvisning enligt den lagen kommer att fattas, får barn tas i förvar om det föreligger synnerliga skäl.

---

9 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

10 Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter.

11 Europeiska Unionens domstol.

12 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

13 Förenta Nationernas kommitté för barnets rättigheter. Barnrättskommittén övervakar barnkonventionens tillämpning.

14 Uppsikt innebär en skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten, och i vissa fall att lämna ifrån sig pass och andra handlingar, enligt 10 kap. 8 § UtIL. Det framgår av förarbeten att det inte borde kunna anses realistiskt med uppsikt för att hindra någon att hålla sig undan verkställighet, ifall det gäller mycket korta förvarstider, men att en bedömning i varje enskilt fall ändå måste göras, se prop. 1991/92:138 s 12.

15 Det bör röra sig om ett dokumenterat misslyckat försök att verkställa avlägsnandet enligt prop. 2011/12:60 s 73. Först när uppsikt har prövats, och barnet vägrat resa frivilligt eller hållit sig undan när en resa skulle ha skett, får Polismyndigheten tillgripa förvar vid ett senare tillfälle för att möjliggöra avlägsnandet enligt Bet. 1992/93:SfU3 s 20. Även om denna regel innebär att Polismyndigheten då bokar resor som sedan visar sig omöjliga att genomföra vilket innebär stora kostnader, har regeln ansetts kunna motiveras med hänsyn till intresset av att inte ta barn i förvar förutom som en sista utväg, enligt SOU 2011:17 s 91-94.

16 En risk för avvikande ska bedömas utifrån de uttömmande lagstadgade kriterierna för detta i 1 kap. 15 § UtIL, enligt MIG 2015:5 och artikel 2.n Dublinförordningen.

De uppräknade grunderna för att ta barn i förvar är som utgångspunkt inte tillämpliga samtidigt, eftersom de avser olika typer av avlägsnandebeslut. Att utlänningslagens regler om förvar inte är tillämpliga vid en överföring enligt Dublinförordningen följer av principen om EU-rättens företräde.<sup>17</sup>

Utöver dessa regler tillkommer ytterligare krav. Det finns ett krav på legalitet, som i korthet innebär att besluten måste fattas med stöd i lag. Vidare finns det ett krav på nödvändighet och att barn enbart får tas i förvar som en sista utväg. Det finns även krav på proportionalitet, som innebär att en avvägning ska göras mellan statens intresse av att uppnå syftet med frihetsberövandet, och det ingrepp som frihetsberövandet innebär för barnet. Det krävs även att principen om barnets bästa tillämpas vid förvarsbeslutet. Dessa regler beskrivs mer utförligt under respektive tema nedan.

## **2.2. Tema: Legalitet – har besluten fattats med stöd i lag?**

### **2.2.1 Ett tydligt och relevant lagstöd**

Det följer av internationell rätt, svensk grundlag och EU-rätten att barn enbart får tas i förvar med stöd i lag, och myndigheterna måste redovisa vilket lagstöd de haft för besluten.<sup>18</sup> Det är därför relevant att undersöka om det angetts en relevant rättsregel till stöd för förvarsbesluten.

Vår analys visar att så inte alltid skett. Vi ser att det i vissa beslut saknas en entydig och/eller relevant hänvisning till en av de fyra bestämmelser som kan utgöra lagstöd för att ta barn i förvar. Dessa fyra regler är, som redogjorts för ovan, 10 kap. 2 § första respektive andra stycket UtIL, artikel 28.2 Dublinförordningen och 8 § lagen om särskild utlänningskontroll.

Bristerna i angivet lagstöd identifierades enligt följande.

I tre<sup>19</sup> av de 57 besluten anges att besluten är fattade med stöd av ”10 kap. 2 § UtIL jämfört med Dublin F. art.28”, trots att de angivna reglerna inte är tillämpliga samtidigt.

Vidare anges i tre<sup>20</sup> av de 57 besluten att de är fattade med stöd av ”10 kap. 17 § första stycket UtIL”. Regeln som hänvisats till utgör inte en av de lagliga grunderna för förvar. Istället anger regeln att Polismyndigheten är behörig att fatta beslut om förvar då Migrationsverkets beslut inte kan inväntas.<sup>21</sup> Det är bra att det framgår av besluten på vilken grund Polismyndigheten haft behörighet att fatta beslut om förvar. Regeln är dock inte en av de regler som medger att barn tas i förvar. Det är därför inte möjligt att utläsa med vilket lagstöd dessa beslut fattats.

---

17 Se MIG 2015:5.

18 Kravet på lagstöd vid frihetsberövanden följer av artikel 37.b barnkonventionen, artikel 5.1 Europakonventionen, 2 kap. 19 § kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (regeringsformen), artikel 6 och 52.1 EUs rättighetsstadga med flera. Motiveringsskyldigheten följer av 13 kap. 10 § UtIL och artikel 9.2 mottagandedirektivet jämte artikel 28.4 Dublinförordningen.

19 Diarienummer A005.451/2017, A005.533/2017, A005.679/2017.

20 Diarienummer A419.233/2017, A419.223/2017, A419.208/2017.

21 Den myndighet som handlägger verkställighetsärendet är som utgångspunkt behörig att fatta beslut om förvar enligt 10 kap. 12-16 §§ UtIL, och regeln i 10 kap. 17 § UtIL utgör ett undantag från huvudregeln.

Ett annat beslut utan lagstöd avser en vuxen kvinna och två barn.<sup>22</sup> Beslutet anges vara fattat med stöd av ”10 kap. 1 § UtlL jämfört med 10 kap. 13 § 2 UtlL”. 10 kap 1 § UtlL är enbart tillämpligt i fråga om vuxna personer. Beslutet är med andra ord taget med stöd av en regel i lagen som inte medger förvarsbeslut för barn. Ingenting i beslutet tyder på att hänvisningen varit oavsiktlig. Som skäl för att ta barnen i förvar anges att kvinnan tillika modern inte ”fullgjort sin och barnens anmälnings-skyldighet”, och att ”Med hänvisning till 10 kap 3§ Utl.L så kommer polismyndig-heten inte att separera barnen från sin vårdnadshavare genom detta förvarsbeslut därför medföljer: [namn och personnummer samt dossiernummer för två barn<sup>23</sup>] sin mor till förvaret.” Regeln i 10 kap. 3 § UtlL utgör inte heller lagstöd för att ta barn i förvar, regeln är istället ett förbud mot att ta personer i förvar om beslutet innebär att ett barn skiljs från båda sina vårdnadshavare.<sup>24</sup> Beslutet tycks därför vara fattat utan relevant lagstöd.

I 16<sup>25</sup> av de 57 undersökta besluten anges i varierande formuleringar artikel 28 Dublinförordningen till stöd för besluten. Regeln medger att barn tas i förvar och dessa beslut kan alltså inte kritiseras för att sakna stöd i lag. I de sista 34<sup>26</sup> av de 57 undersökta besluten anges 10 kap. 2 § UtlL till stöd för besluten, utan att Polismyn-digheten har specificerat vilket stycke i bestämmelsen som beslutet hänför sig till. Detta skulle kunna innebära svårigheter med att avgöra vilken av de två reglerna som tillämpningen i besluten bör jämföras med. Det första och andra stycket i 10 kap. 2 § UtlL ställer nämligen upp olika krav för att barnet ska kunna tas i förvar. Utifrån formuleringarna i besluten framgår dock vilken av de två reglerna som till-lämpats. Även dessa beslut har därmed lagstöd.

Sammanfattningsvis saknas det alltså ett entydigt och relevant angivet lagstöd i sju av de 57 undersökta besluten (mer än 12 procent). I tre av dessa sju beslut anges två regler som inte kan vara tillämpliga samtidigt. I tre av dessa sju beslut går det inte att utläsa en regel som utgör ett relevant lagstöd. I det sjunde beslutet som är fattat för en mor och två barn tycks Polismyndigheten ha fattat beslutet med stöd av en regel som inte är tillämplig i fråga om barn. Dessa brister är inte förenliga med kravet på stöd i lag vid beslut om förvar. I övriga beslut har däremot angetts ett entydigt och relevant lagstöd.

---

22 Diarienummer A868.034/2016.

23 Vi har ställt frågan till Polismyndigheten om dessa nummer kan förstås som att det finns separata beslut för barnen, och fått svaret att det inte finns separata beslut för barnen, och några sådana beslut återfinns inte bland de utlämnade besluten.

24 Om inte förutsättningarna för att ta barn i förvar är uppfyllda, kan inte heller föräldrarna tas i förvar, se t ex SOU 2011:17 s 90.

25 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017, A424.550/2017, A424.566/2017, A861.831/2016, A861.975/2016, A331.003/2017, A492.749/2016, A492.815/2016, A492.792/2016, A492.711/2016, A.297.728/2017, A353.321/2016, A356.884/2017.

26 Diarienummer A101.559/2016, A101.586/2016, A000.419/2017 (två olika beslut, den 1 februari och den 11 oktober) A276.626/2015, A276.651/2015, A056.183/2017, A118.258/2016, A118.270/2016, A069.846/2016, A341.182/2014, A.235.574/2017, A426.301/2016 (två olika beslut, den 21 februari och den 25 april), A150.819/2016, A150.601/2016, A456.561/2016, A456.528/2016, A267.195/2014, A539.573/2015, A539.608/2015, A374.854/2017, A374.858/2017, A411.594/2017, A411.561/2017, A047.259/2014, 638A119.480/2014, A026.219/2017, A026.264/2017, A026.198/2017, A.006.378/2017, A356.047/2017, samt två beslut daterade den 1 juli 2017 för två barn med nationalitet Albanien utan angivet/synligt diarienummer.

### 2.2.2 Vilka regler har tillämpats?

Analysen visar även på att det tycks ha varit otydligt för myndigheten i vilka situationer som de olika bestämmelserna är tillämpliga och vad reglerna ställer upp för krav för att barn ska kunna tas i förvar.

Detta framgick när vi undersökte i vilket syfte besluten fattats. I fyra<sup>27</sup> av de 16 besluten om Dublinförvar anges att det varit ”fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av en avvisning” genom att rutor i beslutsblanketten kryssats i. Detta skulle kunna innebära att Polismyndigheten felaktigt angett att beslut fattats utifrån Dublinförordningen när det egentligen borde varit fråga om förvar enligt utlänningslagen, detta eftersom förvar enligt Dublinförordningen enbart får ske för att säkerställa överföringar enligt förordningen.<sup>28</sup> Det skulle också kunna vara så att Polismyndigheten felaktigt kryssat i rutorna som anger att det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av avvisningar, när det egentligen varit fråga om att säkerställa en överföring enligt Dublinförordningen. Det går inte att utläsa ur besluten vad som egentligen skett.

I ett annat beslut<sup>29</sup> framgår samma typ av problem, eftersom det anges att beslutet är fattat enligt 10 kap. 2 § UtlL men där det på två ställen i beslutet framgår att det varit fråga om en överföring enligt Dublinförordningen. Utlänningslagens regler om förvar är inte tillämpliga vid Dublinförvar.<sup>30</sup> I detta beslut tycks Polismyndigheten alltså ha tillämpat fel regler.

Frihetsberövanden får, återigen, enbart ske med stöd i lag och i beslutet ska anges de rättsliga och faktiska skäl som beslutet grundar sig på.<sup>31</sup> På grund av beslutens tvetydighet brister tillämpningen i dessa avseenden i fem av de 57 undersökta besluten i legalitet.

Utlänningslagens regler är som sagt inte tillämpliga vid Dublinförvar.<sup>32</sup> Ändå visar analysen på att Polismyndigheten vid beslut fattade med stöd av Dublinförordningen tycks tillämpa utlänningslagens regler. I tio<sup>33</sup> av de 16 besluten om Dublinförvar används de formuleringar som återfinns i Utlänningslagen i fråga om alternativ till förvar. I besluten anges att det inte är ”tillräckligt med uppsikt”, en formulering som återfinns i 10 kap. 2 § 1 st. 3 UtlL, istället för att pröva om ingen ”mindre ingripande åtgärd kunnat tillämpas verkningsfullt”, den formulering som används i artikel 28.2 Dublinförordningen. Samma mönster framgår i fråga om tillämpningen av principen om barnets bästa. I sju<sup>34</sup> av de 16 besluten om Dublinförvar anges att barnets bästa ”beaktats”, vilket är den formulering som återfinns i 1 kap. 10 § UtlL, i stället för att tillämpa artikel 6 Dublinförordningen, det vill säga att ”barnets bästa ska vara en fråga av största vikt” och att man ”särskilt” ska ta ”vederbörlig hänsyn” till vissa i förordningen uppräknade faktorer.<sup>35</sup>

27 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017.

28 Artikel 28.2 Dublinförordningen och MIG 2015:5.

29 Diarienummer A356.047/2017.

30 Detta följer av principen om EU-rättens företräde, se MIG 2015:5.

31 Se ovan i avsnittet om legalitet om myndigheternas motiveringsskyldighet.

32 Detta följer av principen om EU-rättens företräde, se MIG 2015:5.

33 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017, A424.550/2017, A424.566/2017, A861.831/2016, A861.975/2016, A331.003/2017, A353.321/2016.

34 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017, A331.003/2017, A.297.728/2017, A356.884/2017.

35 Se avsnittet om barnets bästa på följande sidor.

Även i fråga om bedömningen av avvikanderisken framgår samma mönster i sex<sup>36</sup> av de 16 besluten om Dublinförvar. I dessa beslut framgår ingenting om att det föreligger en betydande risk för att barnet skulle avvika vilket krävs enligt artikel 28.2 Dublinförordningen. Istället framgår av besluten att det föreligger en ”uppenbar risk för att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas”, detta genom att en förtryckt ruta kryssats i och initialer för barnet fyllts i. I dessa beslut har det alltså inte gjorts en bedömning av om en betydande risk för avvikande föreligger, trots att en sådan bedömning krävs för att ta ett barn i förvar enligt artikel 28.2 Dublinförordningen. Istället tycks Polismyndigheten ha tillämpat utlänningslagens bestämmelser, eftersom den angivna formuleringen är identisk med vad som framgår av 10 kap. 2 § 1 st. UtL. Det tycks alltså som att Polismyndigheten även här tillämpat fel regler eftersom utlänningslagens bestämmelser inte är tillämpliga vid förvar enligt Dublinförordningen.

Det kan alltså konstateras att Polismyndigheten i stor utsträckning använder utlänningslagens, det vill säga nationella, formuleringar i stället för de EU-rättsliga vid Dublinförvar, trots att det inte är förenligt med principen om EU-rättens företräde att tillämpa utlänningslagen vid Dublinförvar. Det skulle då kunna invändas att det är oklart huruvida de använda formuleringarna kan anses motsvara de EU-rättsliga och att det därför inte skulle haft någon betydelse för de undersökta ärendena om man använt formuleringarna i EU-rätten eller liknande formuleringar som återfinns i utlänningslagen. Analysen visar dock på problematiska konsekvenser av att myndigheten tillämpat fel regler. En avgörande skillnad mellan Dublinförordningen och utlänningslagen är bland annat de omständigheter som kan göras gällande vid beslut enligt utlänningslagen, jämfört med vad som gäller vid beslut om Dublinförvar, när Polismyndigheten gör en bedömning av om det finns en risk för att personen avviker eller håller sig undan. Vid bedömningen av om det föreligger en betydande risk för avvikande enligt Dublinförordningen får enbart sådana omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § UtL ligga till grund för bedömningen.<sup>37</sup> Vid bedömningen av om det föreligger *en uppenbar risk för att en person håller sig undan* enligt 10 kap. 2 § 1 st. UtL finns det inte någon sådan begränsning.

När vi tittar närmare på de beslut om Dublinförvar där Polismyndigheten gjort en bedömning av en risk för undanhållande, istället för en bedömning av en avvikanterisk, så framgår det att myndigheten delvis lagt omständigheter till grund för bedömningen som vid en jämförelse med 1 kap. 15 § UtL inte får läggas till grund för bedömningen. Exempelvis har i fyra<sup>38</sup> av de 16 besluten om Dublinförvar angetts att verkställigheten är nära förestående, och i två<sup>39</sup> beslut att barnen inte ”följt” uppsiktsbeslut och att det finns en resplan. Sådana omständigheter faller inte in under kriterierna i 1 kap. 15 § UtL. Detta hade inte kunnat ske om myndigheten tillämpat Dublinförordningens krav på en betydande risk för avvikande utifrån kriterierna i 1 kap. 15 § UtL som myndigheten varit skyldiga att göra. Polismyndigheten har inte heller i något av de 16 besluten om Dublinförvar gjort en hänvisning till 1 kap. 15 § UtL, trots att det är gentemot de uppställda kriterierna i denna regel som risken för avvikande ska bedömas.

---

36 Diarienummer A331.003/2017, A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017, A.297.728/2017.

37 Se artikel 2 n) Dublinförordningen och MIG 2015:5.

38 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017.

39 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016.



Sammanfattningsvis har Polismyndigheten i fem fall inte angett rätt typ av verkställighet, alternativt rätt lagstöd för förvar. Vidare har man i besluten om Dublinförvar, i fråga om alternativ till förvar, barnets bästa, och bedömningen av om det förelegat en betydande risk för avvikande, i stor utsträckning tillämpat utlänningslagens regler trots att denna lagen inte varit tillämplig. Tillämpningen har på så vis skett i strid med principen om EU-rättens företräde. Detta tycks bland annat ha fått konsekvensen att Polismyndigheten i vissa beslut lagt omständigheter till grund för sin bedömning som inte skulle ha varit relevanta om de i besluten angivna reglerna faktiskt tillämpats.

## **2.3 Tema: Alternativ till förvar – kravet på nödvändighet och förvar som en sista utväg**

### **2.3.1 Regler om alternativ till förvar, kravet på nödvändighet och förvar som en sista utväg**

Barnkonventionen och EU-rätten föreskriver att barn enbart får tas i förvar som en sista utväg, och i såväl svensk rätt som EU-rätt finns ett krav på att barnets frihet inte begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall.<sup>40</sup>

Vid tillämpning av samtliga laga grunder för förvar krävs det därför att mindre ingripande alternativ beaktats. I svensk rätt finns det en mindre ingripande tvångs-åtgärd än förvar att tillgå, nämligen uppsikt.<sup>41</sup> Beroende på vilken regel som tillämpas är kravet olika högt ställt på hur långt myndigheterna måste gå i sin strävan att tillämpa alternativ till förvar. Vid förvar enligt Dublinförordningen krävs att mindre ingripande åtgärder än förvar inte kunnat tillgripas verkningsfullt.<sup>42</sup> Som följer ovan krävs det vid förvar enligt utlänningslagen att det inte är tillräckligt med uppsikt, eller att myndigheterna gjort ett tidigare försök att verkställa avlägsnandet och att det då visat sig att uppsikt inte varit tillräckligt. Eftersom reglerna i fråga om alternativ till förvar skiljer sig åt beroende på vilken av de olika grunderna för förvar som tillämpats presenteras resultaten i detta avsnitt här under respektive regel som angetts till stöd för besluten.

---

40 Att barn enbart får tas i förvar som en sista utväg följer bland annat av artikel 11.2 mottagandedirektivet som är tillämplig vid Dublinförvar enligt artikel 28.4 Dublinförordningen. Att barn enbart får tas i förvar som en sista utväg följer även av artikel 17.1 återvändandedirektivet och artikel 37.b barnkonventionen. Det framgår även i svenska förarbeten, till exempel i fråga om tillämpningen av 10 kap. 2 § andra stycket UtL, se prop. 2011/12:60 s 73 och Bet. 1992/93:SfU3 s 20. Att utlänningars frihet inte får begränsas mer än nödvändigt i varje enskilt fall följer bland annat av 1 kap. 8 § UtL. Kravet på nödvändighet gäller vid alla frihetsberövanden enligt artikel 6 jämförd med 52.1 EUs rättighetsstadga.

41 Uppsikt innebär att utlänningen måste anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten på bestämda tidpunkter, och ibland att pass och annan legitimationshandling tas ifrån hen, enligt 10 kap. 8 § UtL.

42 Artikel 28.2 Dublinförordningen. Migrationsöverdomstolen har nyligen lämnat prövningstillstånd i ett ärende där frågan om uppsikt är tillämpligt vid förfaranden enligt Dublinförordningen. Oavsett vad Migrationsöverdomstolen beslutar gäller att mindre ingripande åtgärder än förvar inte ska ha kunna tillämpas verkningsfullt enligt Dublinförordningens lydelse.

### 2.3.2 Beslut fattade enligt Dublinförordningen (Dublinförvar)

Vid analysen av besluten om Dublinförvar framgår att det i sex<sup>43</sup> av de 16 besluten inte anges några mindre ingripande åtgärder som alternativ till förvar, eller att förvar varit nödvändigt, utgjort en sista utväg, eller något liknande resonemang. Detta är inte förenligt med Dublinförordningens krav på att mindre ingripande åtgärder inte kunnat tillämpas verkningsfullt. Eftersom mindre ingripande åtgärder inte beaktats, så är det inte möjligt att avgöra om förvar varit nödvändigt och utgjort en sista utväg i dessa beslut. En sådan tillämpning är därför inte heller förenlig med EUs rättighetsstadga och barnkonventionen.

I de övriga tio<sup>44</sup> besluten om Dublinförvar har Polismyndigheten använt sig av formuleringen att uppsikt inte varit ”tillräckligt”/”en tillräcklig åtgärd”. Som nämnts ovan är detta problematiskt i förhållande till principen om EU-rättens företräde.<sup>45</sup> Till stöd för sin bedömning har myndigheten angett olika skäl. I sammanlagt åtta av dessa beslut anges att ”verkställigheten är nära förestående” som grund för att det inte skulle vara ”tillräckligt” med uppsikt.<sup>46</sup> I två av dessa beslut är detta den enda omständighet som anges som grund för bedömningen.<sup>47</sup> Det saknas uttryckligt stöd i reglerna, i praxis eller i någon annan rättskälla för att omständigheten att verkställighet av överföringen är nära förestående, skulle tala varken för eller emot att uppsikt inte kan tillgripas verkningsfullt och att förvar därmed används som en sista utväg. Hade det varit fråga om en bedömning av om uppsikt varit tillräckligt enligt 10 kap. 2 § 1 st. 3 p. UtL så kunde tillämpningen eventuellt varit riktig, eftersom det i förarbeten anges att det inte är realistiskt med uppsikt vid mycket korta förvarstider.<sup>48</sup>

Enbart det faktum att verkställigheten är nära förestående innebär enligt vår bedömning inte att mindre ingripande alternativ till förvar inte ska ha kunnat tillämpas verkningsfullt, vilket är kravet vid Dublinförvar. Omständigheten att verkställighet är nära förestående kan nämligen inte ensamt innebära att förvar varken är nödvändigt eller utgör en sista utväg, annars skulle alternativ till förvar aldrig kunna vara relevanta när verkställigheten är nära förestående. I de två beslut där detta varit den enda omständigheten som angetts, kan tillämpningen därför inte anses förenlig med kravet på att mindre ingripande åtgärder inte ska ha kunnat tillämpas verkningsfullt.

I de övriga sex besluten där Polismyndigheten också angett att verkställigheten varit nära förestående, har bedömningen däremot grundats på ytterligare omständigheter. Sådana har varit att barnen haft ett uppsiktsbeslut som de inte följt,<sup>49</sup> att barnen inte självmant rest trots ”underrättelse”<sup>50</sup>, att ”föräldrar har uppgett för Migrationsverket att familjen inte har för avsikt att åka till Italien”.<sup>51</sup> Dessa omständigheter talar utan tvivel för att mindre ingripande åtgärder inte skulle kunnat tillämpas verkningsfullt, och Polismyndighetens bedömningar tycks därmed vara korrekta i dessa sex beslut.

43 Diarienummer A492.749/2016, A492.815/2016, A492.792/2016, A492.711/2016, A356.884/2017 (i detta beslut hänvisas till moderns förvarsbeslut, och vi har begärt ut beslutet, diarienummer A356.863/2017, av vilket inte heller framgår några sådana beslutsskäl) A.297.728/2017.

44 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017, A424.550/2017, A424.566/2017, A861.831/2016, A861.975/2016, A331.003/2017, A353.321/2016.

45 Se avsnittet om legalitet.

46 Diarienummer A424.550/2017, A424.566/2017, A861.831/2016, A861.975/2016, A841.027/2016, A841.012/2016, A185.840/2017, A185.815/2017.

47 Diarienummer A424.550/2017, A424.566/2017.

48 Prop. 1991/92:138 s 12.

49 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016.

50 Diarienummer A861.831/2016, A861.975/2016.

51 Diarienummer A185.840/2017, A185.815/2017.

I två beslut anges däremot ingenting om att verkställigheten varit nära förestående. Däremot framgår bland annat skäl som att ”barnet har hållit sig undan”<sup>52</sup> eller att ”att barnets vårdnadshavare vägrar medverka” till en överföring, och att familjen tidigare har varit efterlysta, och att de ”registrerades som avvikna vid överlämnandet av ärendet” till polisen.<sup>53</sup> Även dessa omständigheter talar för att mindre ingripande åtgärder än förvar inte hade kunnat tillämpas verkningsfullt, och Polismyndighetens bedömning tycks därför ha varit riktig.

Inte i något beslut anges att förvar utgjort en sista utväg, och någon liknande formulering återfinns inte heller i besluten.

### 2.3.3 Beslut fattade enligt 10 kap. 2 § Utlänningslagen

Av 10 kap. 2 § UtlL framgår två olika regler som medger att barn tas i förvar.<sup>54</sup> Det kan konstateras att oavsett med stöd av vilken regel ett förvarsbeslut för ett barn fattas, så krävs alltid att frågan om uppsikt som alternativ till förvar prövas. I de fall det är fråga om ett beslut enligt 10 kap. 2 § 1 st. krävs att uppsikt inte är tillräckligt och i fråga om beslut enligt 10 kap. 2 § 2 st. krävs att det vid ett tidigare försök inte visat sig tillräckligt att ställa barnet under uppsikt. I 13<sup>55</sup> av de 34 beslut som fattats enligt utlänningslagen framgår dock ingenting alls i fråga om uppsikt. Tillämpningen i dessa 13 beslut är därför inte förenlig med utlänningslagen. Då reglerna om uppsikt inte tillämpats kan förvarsbesluten inte heller anses ha varit nödvändiga eller ha utgjort en sista utväg, och besluten är därför inte heller förenliga med EUs rättighetsstadga och barnkonventionen.

Vi ser även i åtta<sup>56</sup> av de 34 besluten fattade enligt utlänningslagen att inga omständigheter har angetts till stöd för att kravet på ett tidigare misslyckat försök med uppsikt varit uppfyllt. Det som anges är egentligen bara det som står i 10 kap. 2 § 2 st. 2 UtlL. I besluten framgår bara ”Det har vid tidigare försök inte visat sig tillräckligt att barnet ställs under uppsikt”, genom att en ruta kryssats i. Att enbart kryssa i en ruta som återger vad som står i lagen kan inte anses utgöra faktisk rättslig tillämpning. Det anges i förarbeten att beslutet bör grunda sig på en dokumenterad vägran att medverka till en verkställighet och att förvar får tillgripas först vid ett senare tillfälle.<sup>57</sup> Förslagsvis kunde Polismyndigheten ha hänvisat till det uppsiktsbeslut som kan förväntas finnas i akten och till dokumentationen kring tidigare försök till verkställighet. Utan sådan hänvisning är det svårt att i efterhand bedöma riktigheten i tillämpningen. På denna grund kan tillämpningen i dessa sex beslut kritiseras.

Tillämpningen i de återstående besluten framstår som riktig, och beslutsskälerna är i flera delar tydliga. Av tre<sup>58</sup> beslut framgår till exempel att ”Beslut om uppsikt är fattat [datum]. Familjen vägrade att fullfölja resa för att verkställa beslut om utvis-

52 Diarienummer A353.321/2016.

53 Diarienummer A331.003/2017.

54 Jämför ovan i avsnittet om olika grunder för förvar.

55 Diarienummer A056.183/2017, A118.258/2016, A118.270/2016. samt 2 beslut den 1 juli 2017 med nationalitet Albanien, A.411.594/2017, A.411.561/2017, A047.259/2014, A026.219/2017, A026.264/2017, A026.198/2017, A.356.047/2017, A.006.378/2017(det togs två förvarsbeslut med detta diarienummer och det första fattat 2017-01-05 ”ersätter” ett tidigare fattat beslut 2017-01-04 enligt beslutsskälerna. Inget av de två besluten innehåller någonting om uppsikt, att förvar varit nödvändigt eller utgjort en sista utväg eller liknande).

56 Diarienummer A101.559/2016, A101.586/2016, A000.419/2017(två olika beslut, den 1 februari och den 11 oktober) A276.626/2015, A276.651/2015, A456.561/2016, A456.528/2016.

57 Prop. 2011/12:60 s 73 och Bet. 1992/93:SfU3 s 20.

58 Diarienummer A.235.574/2017, A426.301/2016(två olika beslut, den 21 februari och den 25 april).

ning till Uganda [datum] samt [datum].” Av två<sup>59</sup> andra beslut framgår bland annat att “[...]det är inte tillräckligt att barnet ställs under uppsikt, därför att han tidigare varit under uppsikt vilket inte fullföljts, missat en bokad resa, undanhålls av sin mor som inte vill medverka till verkställigheten.” I dessa beslut är det tydligt att försök att verkställa avlägsnandena med hjälp av uppsikt genomförts och misslyckats. Tillämpningen bör därför inte kritiseras. Ytterligare exempel på tydlighet i tillämpningen återfinns i två beslut<sup>60</sup> där Polismyndigheten beskriver ett misslyckat försök till verkställighet i skälen till varför uppsikt inte bedöms vara tillräckligt. I besluten anges att ”det är inte tillräckligt att barnet ställs under uppsikt, därför att Familjen vid resa planerad av Migrationsverket vägrat resa samt att familjen idag vid inbokad resa vägrat resa varvid modern vid försök idag att verkställa beslutet vägrade samarbeta genom att på flygplatsen lägga sig på golvet och skrika och därigenom förhindrade genomförandet av verkställigheten.” I ett sådant skede där två försök att verkställa besluten genomförts men detta hindrats, är det inte svårt att förstå varför Polismyndigheten bedömt att det inte skulle vara tillräckligt med uppsikt för att genomföra verkställigheten. Tillämpningen uppfyller därmed utlänningslagens krav i fråga om uppsikt.

Inte i något beslut anges att förvar utgjort en sista utväg eller liknande formulering.

#### **2.3.4 Beslut fattade utan tydligt och relevant stöd i lag**

Som vi redogjort för under avsnittet om legalitet var sju av 57 beslut fattade utan relevant lagstöd eller med tvetydigt lagstöd. Oavsett vilken laga grund som egentligen kan ha varit aktuell vid besluten krävs alltid att alternativ till förvar prövas samt att förvar både är nödvändigt och utgör en sista utväg. I tre<sup>61</sup> av dessa sju beslut anges ingenting om mindre ingripande åtgärder än förvar som uppsikt. Polismyndigheten tycks således inte ha beaktat alternativ till förvar, trots att det är obligatoriskt oavsett vilken laga grund myndigheten egentligen avsett basera förvarsbesluten på. Beslutet kan därför inte heller sägas ha varit nödvändigt och ha utgjort en sista utväg.

I övriga fyra av de sammanlagt sju besluten, som avsett fem barn, framgår att uppsikt inte ansetts tillräckligt på grund av att föräldrarna vägrat medverkat till överföringen,<sup>62</sup> eller så har en anmälningsskyldighet missköts.<sup>63</sup> Tillämpningen i dessa beslut behöver därför inte kritiseras.

Inte i något av besluten anges att förvar bedömts utgöra en sista utväg.

#### **2.3.5 Sammanfattning om tillämpningen av reglerna om uppsikt som alternativ och förvar som en sista utväg**

I totalt 22 av de 57 undersökta besluten (mer än 38 procent) saknas beaktande av alternativ till förvar, trots att det är ett krav. Eftersom det inte framgår att Polismyndigheten gjort en prövning av alternativ till förvar uppfyller inte heller dessa beslut kravet på nödvändighet eller kravet på att förvar enbart får tillgripas som en sista utväg. Tillämpningen strider i dessa beslut mot utlänningslagen respektive Dublinförordningen, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och barnkonventionen.

---

59 Diarienummer A069.846/2016, A341.182/2014.

60 Diarienummer A374.854/2017, A374.858/2017.

61 Diarienummer A419.233/2017, A419.223/2017, A419.208/2017.

62 Diarienummer A005.451/2017, A005.533/2017, A005.679/2017.

63 Diarienummer A868.034/2016.

Vidare har Polismyndigheten i två beslut om Dublinförvar angett omständigheter som inte utgör tillräckliga skäl för att mindre ingripande åtgärder inte kunnat tillgripas verkningsfullt då förvar för barn enbart får tillgripas om det är nödvändigt och utgör en sista utväg.

I beslut om förvar enligt utlänningslagen som innehöll en tillämpning av reglerna, har Polismyndigheten i åtta av de 33 beslut som innehöll en motivering enbart angett en formulering motsvarande den i lagtexten genom att en ruta kryssats i. Det framgår inte av dessa beslut på vilket sätt ett tidigare försök att verkställa avlägsnandebeslutet genomförts och misslyckats.

Inte i något av besluten anges att förvar bedömts utgöra en sista utväg, vilket är ett krav enligt bland annat barnkonventionen.<sup>64</sup> Det tycks som att Polismyndigheten utgår ifrån om uppsikt varit ”tillräckligt” eller om försök med uppsikt gjorts och misslyckats. Detta är ett tydligt mönster, oavsett om myndigheten tillämpar utlänningslagen eller vid Dublinförvar (där myndigheten också tycks tillämpa utlänningslagens regler<sup>65</sup>). Eftersom såväl barnkonventionen och EU-rätten föreskriver att barn enbart får tas i förvar som en sista utväg bör detta vara utgångspunkten för bedömningen av möjligheten att använda alternativ till förvar.

## **2.4 Tema: Proportionalitetsprincipen – har beslutet föregåtts av en avvägning mellan intresset av att verkställa ett avlägsnande av barnet och det ingrepp som frihetsberövandet innebär för barnet?**

### **2.4.1 Proportionalitetsprincipen**

Oavsett vilken regel som utgjort grund för förvar, så ska myndigheterna i varje enskilt fall göra en avvägning mellan frihetsberövandet och det ingrepp som detta innebär för barnet, varvid frihetsberövandet måste stå i proportion till sitt syfte, det vill säga till statens intresse av att avlägsna barnet från landet.<sup>66</sup> Vid beslut om Dublinförvar framgår direkt ur den tillämpliga regeln i artikel 28.2 Dublinförordningen att det krävs att hållandet i förvar är proportionellt. Vid denna avvägning ska myndigheterna beakta principen om barnets bästa.<sup>67</sup>

### **2.4.2 Analys av besluten**

Analysen visar på att Polismyndigheten sällan redovisar ett resonemang om beslutets proportionalitet, det ingrepp som det innebär att frihetsberöva barnet eller i övrigt vilka konsekvenser det innebär för barnet att det tas i förvar. I allmänhet saknas den obligatoriska avvägningen av intresset att avlägsna barnet från Sverige gentemot vad frihetsberövandet innebär för barnet.

---

64 Se ovan under 2.3.1 om reglerna förvar som en sista utväg.

65 Se ovan i avsnittet om legalitet.

66 Se artikel 52 jämte artikel 6 i EUs rättighetsstadga, och EU-domstolens dom i mål C-601/15 av den 15 februari 2016, p. 46-48. Det följer även direkt av artikel 28.2 i fråga om förvar enligt Dublinförordningen, och enligt MIG 2006:5 följer det en proportionalitetsprincip av 1 kap. 8 § UtlL i fråga om förvar enligt utlänningslagen. En proportionalitetsavvägning måste också göras enligt artikel 8 Europakonventionen i de fall förvarsbeslutet innebär en inskränkning av barnets familjeliv eller privatliv, vilket besluten kan göra även om barnen tas i förvar tillsammans med sin familj enligt Popov v. France p. 119-121.

67 Se exempelvis Popov v. France p. 134-138.

I två<sup>68</sup> av de undersökta besluten redovisas en sådan avvägning om Dublinförvar. Där anges att ”det är av stor vikt att barnet är tillsammans med sina föräldrar och eftersom [hans/hennes] föräldrar är tagna i förvar står barnets beslut om förvar i proportion till det ingripande det innebär att sitta i förvar.” Det tycks alltså som att myndigheten gjort en proportionalitetsbedömning, där konsekvenserna av frihetsberövandet inte bedömts vara oproportionerliga eftersom barnen fått vara tillsammans med sina föräldrar.

I två<sup>69</sup> beslut om Dublinförvar återges enbart vad som framgår av artikel 28.2 Dublinförordningen, det vill säga att medlemsstaterna enbart får ta personer i förvar om det är proportionellt. I dessa beslut citeras alltså regeln i artikel 28.2 Dublinförordningen, men något resonemang om varför just dessa beslut varit proportionerliga redogörs inte för i besluten.

Ingenting om proportionalitet eller någon liknande avvägning framgår av de övriga 53 besluten och ingen hänvisning görs till proportionalitetsprincipen eller någon av de regler, den praxis eller andra rättskällor ur vilka denna princip framgår. Det framgår inte heller på något annat sätt att en avvägning gjorts mellan det ingrepp frihetsberövandet innebär för barnet, och intresset av att avlägsna barnet.

Att det inte framgår någon proportionalitetsavvägning i besluten om Dublinförvar är kanske särskilt anmärkningsvärt, eftersom det direkt i förordningstexten i artikel 28.2 Dublinförordningen finns ett krav på att beslutet endast får tas om det är proportionellt. Det verkar alltså som att myndigheten vid tillämpningen helt enkelt förbiset detta rekvisit i förordningstexten.

I besluten tycks Polismyndigheten vid tillämpningen av principen om barnets bästa, som också ställer upp ett krav på en avvägning (se nedan) i många beslut ha tagit hänsyn till omständigheter som kan vara hänförliga till vilket ingrepp det innebär för barnet att tas i förvar.

Besluten tycks till största del ha gällt barn och deras föräldrar (se avsnittet om barnets bästa nedan). Att barnen tas i förvar tillsammans med sin familj är naturligtvis något som kan lindra det ingrepp det innebär att ta barnen i förvar. I två beslut<sup>70</sup> anses även att ”Polismyndigheten har sett till barnets bästa gällande hälsa, förvarsboende, transport. En barnkonsekvensanalys har gjorts”. Vad denna barnkonsekvensanalys inneburit eller vilka slutsatser den lett till framgår inte av beslutet. I två<sup>71</sup> av de 57 besluten anges att ”Särskild personal medföljer för att omhänderta barnets behov”. De här beslutsskälen kan förstås som att myndigheten faktiskt vägt konsekvenser för barnet gentemot intresset att frihetsberöva barnen i syfte att verkställa avlägsnandet. Att omständigheterna i sig föreligger utgör dock inte någon faktisk bedömning av beslutens proportionalitet, och någon avvägning redovisas inte för i besluten.

Avsaknaden av avvägningar är något som i allmänhet genomsyrar besluten, som i de flesta fall skrivits på en blankett med rutor som kryssas i för olika rekvisit och bedömningar tillsammans med korta konstateranden om att vissa omständigheter föreligger. Polismyndigheten tycks på så vis inte utreda och beskriva vilka konsekvenser som frihetsberövandet innebär för det enskilda barnet.

---

68 Diarienummer A424.550/2017, A424.566/2017.

69 Diarienummer A861.975/2016, A861.831/2016.

70 Diarienummer A069.846/2016, A341.182/2014.

71 Diarienummer A118.258/2016, A118.270/2016.

Sammanfattningsvis saknas proportionalitetsavvägningar i 55 av de 57 undersökta besluten (mer än 96 procent).

## **2.5 Tema: Principen om barnets bästa – Hur förhåller sig Polismyndighetens tillämpning till principen om barnets bästa?**

### **2.5.1 Principen om barnets bästa, principen om familjens enhet och proportionalitetsprincipen**

Ett barn får enbart tas i förvar om ett sådant beslut har föregåtts av en tillämpning av principen om barnets bästa. Detta följer av bland annat av artikel 3 barnkonventionen.<sup>72</sup> I barnkonventionen uttrycks principen om barnets bästa som att det vid varje åtgärd som berör ett barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Principen om barnets bästa innebär enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) att myndigheten ska göra en bedömning i två steg.<sup>73</sup> Först ska det enskilda barnets bästa identifieras. Det finns inte något generellt ”barnets bästa” som gäller för alla barn, utan myndigheterna ska göra en individuell bedömning av vad som är bäst för det enskilda barnet utifrån kunskap och beprövad erfarenhet.<sup>74</sup> Sedan barnets bästa i det individuella fallet identifierats, ska detta i första hand beaktas i en avvägning gentemot övriga intressen i frågan.<sup>75</sup> Kravet på att en avvägning ska göras kan även uppfyllas genom en tillämpning av proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 8 UtL.

I utlänningslagen har principen om barnets bästa kommit till uttryck genom en bestämmelse i 1 kap. 10 § UtL där det anges att myndigheterna särskilt ska beakta vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. artikel 6.1 Dublinförordningen anges att barnets bästa ska vara en fråga av största vikt, och att vederbörlig hänsyn ska tas till faktorer som möjligheterna till familjeåterförening, barnets välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn samt barnets egna synpunkter beroende på ålder och mognad.

Om myndigheterna inte tar hänsyn till det enskilda barnets särskilda situation vid beslutet så kan det enligt Europadomstolens praxis innebära ett brott mot barnets rätt till frihet och säkerhet i artikel 5.1 i Europakonventionen.<sup>76</sup>

Barnets bästa kan ofta vara att barnet hålls samman med sin familj, vilket även är i enlighet med principen om familjens enhet. Det är förbjudet att ta barn i förvar om frihetsberövandet innebär att barnen skiljs från båda sina vårdnadshavare enligt 10 kap. 3 § UtL. Detta innebär att om det inte finns förutsättningar att ta ett barn i

---

72 Barnets bästa ska dessutom enligt Europadomstolens praxis alltid vara en fråga av största vikt vid beslut som rör barn, se Popov v. France p. 140, Rahimi v. Greece p. 108, m.fl.

73 Detta följer av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 14 (2013), och svenska myndigheter ska tillämpa rätten så att den inte strider med Sveriges internationella åtaganden enligt principen om fördragskonform tolkning, se prop. 1996/97:25 s 244f. och Rebecka Stern SvJT 2010 s 363.

74 Schiratzki, Johanna, Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige: en rättsvetenskaplig undersökning, andra upplagan. 2005, s 52 och 64.

75 Barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 14 (2013).

76 Popov v. France p. 119-121.

förvar, så får inte heller barnets båda vårdnadshavare tas i förvar.<sup>77</sup> Att skilja barn från sina vårdnadshavare genom att frihetsberöva barnen från vårdnadshavare eller någon som trätt i vårdnadshavarens ställe kan enligt Europadomstolens praxis innebära ett brott mot barnets rätt till respekt för familjelivet i artikel 8 Europakonventionen.<sup>78</sup>

Ett förvarsbeslut där familjen hålls samlad kan dock ändå utgöra en inskränkning av barnens rätt till respekt för familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har nämligen angett att frihetsberövanden för förvar kan innebära att familjer inte har möjlighet att effektivt utöva sitt familjeliv även om familjen hålls samman.<sup>79</sup> En sådan inskränkning kan bara vara tillåten om det föregåtts av en proportionalitetsavvägning där barnets bästa varit en fråga av största vikt.<sup>80</sup>

### 2.5.2 Analys av besluten

Analysen av tillämpningen av barnets bästa visar att Polismyndigheten i en stor del av besluten inte redovisat för att det skett någon tillämpning av principen om barnets bästa. I 18<sup>81</sup> av de 57 undersökta besluten saknas helt en redogörelse för vad myndigheten identifierat som barnets bästa och hur detta sedan vägts in i bedömningen vid beslutet om förvar. En sådan tillämpning är inte förenlig med principen om barnets bästa och barnkonventionen, ej heller med artikel 6.1 Dublinförordningen respektive 1 kap. 10 § UtL. Den kan enligt Europadomstolens praxis<sup>82</sup> även utgöra ett brott mot barnens rätt till frihet och säkerhet i artikel 5.1 Europakonventionen.

Ett exempel som är talande för bristen på tillämpning av principen av barnets bästa är ett beslut, där det av beslutsskäl framgår att Polismyndigheten först bedömt barnet vara vuxet och därför fattat ett beslut med stöd av reglerna för vuxna.<sup>83</sup> Dagen efter har myndigheten tagit ett nytt beslut enligt reglerna för barn. I detta beslut anges ”Förvarsbeslutet ersätter tidigare förvarsbeslut ’Utlänning som fyllt 18 år’ men har samma motivering till förvar”. Det framgår ingenting om barnets bästa eller någon annan liknande formulering eller bedömning. Detta tyder på att myndigheten, trots att den uppmärksammats på att personen var ett barn, inte uppfattat att det är någon annan skillnad mellan förvarsbeslut för barn och vuxna än att de fattas med stöd av olika lagrum. I ett<sup>84</sup> beslut anges att barnets bästa beaktats, men det saknas resonemang om vad som bedöms vara det bästa för barnet.

---

77 SOU 2011:17 s 90.

78 Artikel 8 Europakonventionen och Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga v. Belgium m.fl.

79 Popov v. France p.134.

80 Popov v. France p. 140-141.

81 Diarienummer A424.550/2017, A424.566/2017, A056.183/2017, A868.034/2016, A150.819/2016, A150.601/2016, A539.573/2015, A539.608/2015, A374.854/2017, A374.858/2017, A492.749/2016, A492.815/2016, A492.792/2016, A492.711/2016, A353.321/2016, A.006.378/2017, samt 2 beslut den 1 juli 2017 med nationalitet Albanien.

82 Popov v. France p. 119-121.

83 Beslut med diarienummer A.006.378/2017, fattade den 4 respektive 5 januari 2017.

84 Diarienummer A356.884/2017.



I de övriga 36 besluten framgår uttryckligen att barnets bästa ”beaktats”, eller att vissa omständigheter hänförliga till barnet varit av ”särskild vikt”. Vi förstår detta som att Polismyndigheten därigenom avsett tillämpa principen om barnets bästa. Vid analysen av dessa beslutsskäl framträder ett tydligt mönster. Av dessa 36 beslut har Polismyndigheten i 35<sup>85</sup> beslut med varierande formuleringar hänvisat till att barnet och föräldrarna, och i något fall även syskon, sammanhålls eller förenas genom förvarsbeslutet.

Det framgår relativt tydligt att det är intresset av att hålla barnen samman med familjen som Polismyndigheten ansett vara barnets bästa. I tre<sup>86</sup> beslut framgår det att ”I avgörandet har barnets bästa beaktats genom att [Hon/Han] får vara med sin mamma”. I ett<sup>87</sup> annat beslut anges att barnets bästa beaktats genom att ”Barnet ska vara tillsammans med sina vårdnadshavare”. I tre<sup>88</sup> beslut anges att barnets bästa beaktats i separat PM, och i detta PM framgår att ”Polismyndigheten har tagit hänsyn till barnets bästa genom att familjen bör vara tillsammans.” I ett<sup>89</sup> beslut framgår ”I avgörandet har barnets bästa beaktats genom att barnet kommer att vara förvarstagen tillsammans med båda sina föräldrar. Han kommer att verkställas inom kort tillsammans med båda sina föräldrar.”

Vi ser dock att i två<sup>90</sup> beslut tycks Polismyndigheten ha antagit att det finns ett allmängiltigt ”barnets bästa” som innebär att det alltid är bäst för barn att vara med sin familj. I besluten anges att ”i avgörandet har barnets bästa beaktats genom att det inte kan anses strida mot barnets bästa att vara tillsammans med sin vårdnadshavare under en kort begränsad tid innan avresa”. Vid bedömningen av barnets bästa ska man enligt FN:s Barnrättskommitté först bedöma vad barnets bästa är i det enskilda fallet.<sup>91</sup> Det finns, såsom framgått ovan, inte något allmängiltigt ”barnets bästa”, utan barnets bästa ska fastställas i varje enskilt fall och sedan ska detta vara en fråga av ”största vikt” i en avvägning gentemot övriga intressen. Om det i besluten hade förts ett resonemang om vad barnets bästa i dessa två fall varit, till exempel att vara tillsammans med sin vårdnadshavare eller att fortsätta vara i frihet tills verkställigheten av beslutet ska äga rum, skulle detta sedan kunna vägas mot intresset av att överföra barnet. I besluten förs inget sådant resonemang, utan myndigheten förutsätter att det finns något ”barnets bästa” som förvarsbeslutet inte ”strider mot”. En sådan tillämpning kan inte anses förenlig med principen om barnets bästa.

I de övriga besluten kan beslutsskälens förstås som att Polismyndigheten identifierat de enskilda barnens bästa som att vara tillsammans med sin familj. Då kan tillämpningen förstås som att Polismyndigheten gjort bedömningar av vad som varit barnets bästa i de enskilda fallen.

---

85 Diarienummer A861.831/2016, A861.975/2016, A.235.574/2017, A426.301/2016 (två olika beslut, den 21 februari och den 25 april), A331.003/2017, A101.559/2016, A000.419/2017 (två olika beslut, den 1 februari och den 11 oktober), A267.195/2014, A419.233/2017, A419.223/2017, A419.208/2017, A185.840/2017, A185.815/2017, A276.626/2015, A276.651/2015, A026.219/2017, A026.264/2017, A026.198/2017, A267.195/2014, A119.480/2014, A267.195/2014, A841.027/2016, A841.012/2016, A118.258/2016, A118.270/2016, A005.451/2017, A005.533/2017, A005.679/2017, A411.594/2017, A411.561/2017, A047.259/2014, A456.561/2016, A456.528/2016.

86 Diarienummer A.235.574/2017, A426.301/2016 (två olika beslut, den 21 februari och den 25 april).

87 Diarienummer A331.003/2017.

88 Diarienummer A419.233/2017, A419.223/2017, A419.208/2017.

89 Diarienummer A267.195/2014.

90 Diarienummer A841.027/2016, A841.012/2016.

91 Se ovan.

Med en sådan tolkning av Polismyndighetens tillämpning, kan beslutsskälens förstås som att Polismyndigheten tar hänsyn till principen om familjens enhet och beaktar förbudet mot att skilja barn från båda vårdnadshavarna genom förvarsbeslut. Eftersom denna princip är uttryckt bland annat i Europadomstolens praxis är det positivt att den får genomslag i tillämpningen. Det följer dock av Barnrättskommitténs allmänna kommentarer och Europadomstolens praxis att en avvägning ska göras även i de fall då familjer hålls samman vid förvar och att barnets bästa inte är begränsat till att hålla barnet samman med familjen.<sup>92</sup>

Som vår analys av tillämpningen av proportionalitetsprincipen visar, har Polismyndigheten i enbart två beslut redovisat för en egentlig avvägning.<sup>93</sup> I övriga beslut saknas avvägningar. Detta innebär enligt vår mening att Polismyndigheten inte tillämpar principen om barnets bästa med ett andra steg där en avvägning görs mellan å ena sidan det som man identifierat som barnets bästa och å andra sidan övriga intressen i frågan.

Att bedömningen ska göras i två steg med en avvägning är visserligen något som framgår av FNs barnrättskommittés allmänna kommentarer och inte, till exempel, direkt ur utlänningslagen. Barnrättskommitténs allmänna kommentarer är inte bindande rättskällor vilket skulle kunna innebära att tvåstegsbedömningen inte vore obligatorisk. Däremot finns det ändå alltid ett krav på en intresseavvägning i enlighet med proportionalitetsprincipen, och det är i en sådan avvägning som barnets bästa ska ”vara en fråga av största vikt”<sup>94</sup>, ”särskilt beaktas”<sup>95</sup> eller, som det står i barnkonventionen, ”i första hand beaktas”<sup>96</sup>.

### **2.5.3 Sammanfattning av tillämpningen av principen om barnets bästa**

Sammanfattningsvis visar analysen på att Polismyndigheten i totalt 19 av de 57 undersökta besluten (33 procent) inte tycks ha tillämpat principen om barnets bästa. Detta är inte förenligt med vare sig utlänningslagen, Dublinförordningen, barnkonventionen, eller med Europadomstolens praxis.

Vidare visar analysen av tillämpningen av principen om barnets bästa i övriga beslut på att Polismyndigheten i 35 av de 57 undersökta besluten (drygt 61 procent) hänvisar till att barnen hålls samman med familjen genom förvarsbeslutet. Myndighetens tillämpning tycks på så vis vara förenlig med principen om familjens enhet, vilket är positivt. När Polismyndigheten inte tillämpar principen om barnets bästa enligt Barnrättskommitténs tvåstegsmodell, och myndigheten inte heller redovisar en proportionalitetsavvägning, kan tillämpningen visserligen vara förenlig med principen om familjens enhet, men inte förenlig med innebörden av principen om barnets bästa enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentarer och proportionalitetsprincipen.

---

92 Barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 14 (2013), och Popov v. France, se p. 130-148 och särskilt vid p. 147.

93 Se ovan under avsnittet om proportionalitet.

94 Se artikel 6.1 Dublinförordningen.

95 Se 1 kap. 10 § UtL.

96 Se artikel 3 barnkonventionen.

## 2.6 Slutsatser

Vår analys av Polismyndighetens beslut att ta barn i förvar år 2017 leder till följande slutsatser.

Analysen ger vid handen att tillämpningen i viss omfattning brister i legalitet. Polismyndigheten har i sju av de 57 undersökta besluten (drygt 12 procent) inte angett ett entydigt och/eller relevant lagstöd. Det tycks även ha varit otydligt vilka regler som varit tillämpliga beroende på i vilket syfte förvarsbeslutet fattats i fem av de 57 besluten (mer än 8 procent). Därtill har Polismyndigheten i besluten om Dublinförvar i stor utsträckning tillämpat utlänningslagens regler i strid med principen om EU-rättens företräde.

Vidare visar analysen att tillämpningen i stor omfattning brister i fråga om alternativ till förvar och inte uppfyller kraven på nödvändighet att förvar utgör en sista utväg. Alternativ till förvar har inte beaktats i 22 av de 57 undersökta besluten (mer än 38 procent), i strid med utlänningslagen respektive Dublinförordningen, samt EUs rättighetsstadga och barnkonventionen. Tillämpningen i åtta av 57 beslut (drygt 14 procent) kan kritiseras för att det inte framgår på vilket sätt tidigare försök att verkställa avlägsnandebeslutet med alternativ genomförts och misslyckats. Inte i något av besluten anges att förvar bedömts utgöra en sista utväg.

Av analysen framgår vidare att tillämpningen i nästintill samtliga fall (mer än 96 procent) brister i proportionalitet. Polismyndigheten har i enbart två av 57 beslut redovisat proportionalitetsavvägningar. Bristen på avvägningar är något som genomsyrar besluten. Detta är oförenligt med proportionalitetsprincipen som kräver en avvägning mellan statens intresse av att uppnå det syfte som frihetsberövandet har och det ingrepp som det innebär för barnet.

Analysen visar även att tillämpningen är förenlig med principen om familjens enhet, vilket är positivt, men däremot inte med principen om barnets bästa. Polismyndigheten tycks i totalt 19 av de 57 undersökta besluten (33 procent) ha underlåtit att tillämpa principen i barnets bästa vilket är oförenligt med utlänningslagen, Dublinförordningen och barnkonventionen och barns rätt till frihet och säkerhet i Europakonventionen. I 35 av de 57 undersökta besluten (drygt 61 procent), hänvisar myndigheten till att barnen hålls samman med familjen genom förvarsbeslutet.



Foto: Shira Rosén

## Kapitel 3. Barnets mentala hälsa och utveckling vid förvarstagandet

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.<sup>97</sup> De negativa och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för människors välbefinnande och mentala hälsa är väl dokumenterade.<sup>98</sup> De viktigaste psykiska problem som orsakas av förvarstagande är depression, ångest och posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Att vara frihetsberövad av skäl som personen inte förstår kan även orsaka en stark känsla av orättvisa och alienation,<sup>99</sup> och ju längre frihets-

97 FN:s barnrättskommitté (2012), s. 3 och s. 17. Se Council of Europe (2014), s. 13. Se även Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2017), s. 9.

98 Bl.a. Cleveland et al, 2018.

99 Made Real 2015, s. 26.

berövandet är desto starkare är denna negativa inverkan på människors mentala hälsa. Även relativt korta interneringsperioder kan ha en negativ inverkan på psykisk hälsa.<sup>100</sup> Frihetsberövande av särskilt utsatta grupper, och i synnerhet barn, är speciellt skadligt. Även kort internering skadar barnets fysiska och psykiska välbefinnande,<sup>101</sup> och de negativa effekterna av förvarstaggande försvinner inte i det ögonblick som en person släpps. Livsberättelsen hos barn som blivit förvarstagna blir oftast avbruten, med varaktiga effekter som ökar deras utsatthet efter frisläppandet.<sup>102</sup>

### 3.1. Om anknytning

För att förstå barns reaktioner på svåra situationer behöver vi först förstå hur anknytning fungerar. Anknytningsbegreppet beskriver de tidiga och mycket starka band som barn knyter till de omsorgspersoner – oftast föräldrar – som finns i barnets närhet. Spädbarnet formar relationer till sina vårdare, för att söka skydd hos dem och för att använda dem som en trygg bas i sitt erövrande av den större världen.<sup>103</sup> George och Solomon (2008) beskriver hur alla barn som får någon form av regelbunden omsorg kommer att välja en eller flera anknytningsfigurer. Kvaliteten i samspelet med dessa personer bestämmer barnets mått av tillit till att de finns till hands när barnet behöver skydd eller tröst. Det tryggt anknutna barnet tror på denna tillgänglighet och kännetecknas också av ett tillitsfullt utforskande av världen.

Anknytningens form har betydelse inte bara avseende relationer till andra människor, utan också för psykisk hälsa i mer generell bemärkelse.<sup>104</sup> Det är i de tidiga anknytningsrelationerna som vi formar vår förmåga till stresshantering. När saker är svåra söker barnet, från det att det föds, hjälp hos sin vårdare, vars tillgänglighet – såväl fysiskt som mentalt – är avgörande för att barnet ska få hjälp att reglera sin rädsla, sin sorg eller ilska, eller annat som blir övermäktigt. Det är här, i de första relationerna, vi lär oss om *coping*, och ”genom hela livet är närhet till andra människor vårt främsta sätt att hantera skrämmande upplevelser och reglera vår rädsla”.<sup>105</sup> Det är i hotfulla situationer, som till exempel vid ett eventuellt frihetsberövande, anknytningen tydligast aktiveras.

I förvar tar barnet del av en miljö som är främmande och begränsad, osäker och präglad av vuxnas krisreaktioner. Ett barns utveckling kräver en ständig uppdatering av anknytningsmodellen, av vårdarens tillgänglighet, och även detta sker i den dagliga samvaron med föräldern. I förvarsmiljön riskerar föräldrarnas tillgänglighet att villkoras av psykisk ohälsa och en miljö som också för den vuxna rymmer hot. Anknytning är en erfarenhetsbaserad strategi för att finna skydd eller hjälp, och för ett barn är kontinuitet i relationen till vårdaren avgörande. Vårdarens psykiska tillgänglighet och att hen också i stort förblir densamma är även av vikt. Förlust av en förälder leder till sorg hos barnet, som aktivt försöker leta efter eller ersätta personen som förlorats. De här processerna upptar anknytningsystemet helt och hållet och som en överväldigande desorientering. Detsamma gäller om en förälder förändras, tillfälligt eller permanent, när barnet också tvingas omorientera sig för att försäkra sig om skydd och omsorg.

---

100 ICRC 2016, s. 2.

101 IDC, 2012.

102 ICRC 2017, S. 4.

103 Bowlby, 2006.

104 Bl a Broberg, Granqvist, Ivarsson & Risholm Mothander, 2006.

105 Wennerberg, 2014; s 211.

### 3.2. Om frihetsberövande och separation

Det finns naturligtvis många faktorer som påverkar ett barns utveckling, och det är väl dokumenterat hur flera riskfaktorer har en kumulativ negativ effekt. I ACE-studien visar Felitti et al. (1998) på ett tydligt samband mellan antalet barndoms-trauman (adverse childhood experiences) och sjukdom/dödlighet senare i livet.

I den forskning som kartlagt förvar och måendet hos förvarstagna framtonar entydigt bilden av ett mycket högt mått av stress och psykisk sjukdom, och där ohälsa som funnits redan innan förvarstagandet försvåras.<sup>106</sup> Symptom blir allvarligare över tid och för många kvarstår dessa också efter att tiden i förvar avslutats.<sup>107</sup> Forskning med särskilt fokus på barn visar på hög förekomst av psykiatriska symptom också hos dem, i form av depression, självskadebeteende, suicidalitet, regression och posttraumatisk stress.<sup>108</sup> Barn som ”lever i förvar också under korta tidsperioder upplever betydande psykiska men, som ofta består långt efter att de släppts”.<sup>109</sup>

Studier från svenskt förvar beskriver likaledes höga mått av ohälsa och konstaterar att detta är extra problematiskt när tillgången till sjukvård är begränsad.<sup>110</sup> Människorna som intervjuats i dessa miljöer skildrar hur det undermåliga boendet, personalbeteendet och frånvaron av ett fungerande stödsystem när de befinner sig i kris utgör stressfaktorer på plats. Många förvarstagna vuxna bär på erfarenheter av frihetsberövande i länderna de flytt från och att vistas i förvar riskerar utlösa symptom som återupplevande, där den fängeslik miljö kan replikera tidigare traumatiska skeenden eller på nytt traumatisera; symptom kan förvärras eller läkning hindras.

För ett litet barn avgörs, eller utgörs, den huvudsakliga miljön av vårdgivarens psykiska hälsa och dennes tillgänglighet. Barn förlitar sig på sina föräldrars tolkning av världen; det är den som gör den begriplig för barnet och hjälper det att reglera sin respons på densamma. Psykisk sjukdom, eller belastning, hos föräldern ökar på så vis barns sårbarhet för störningar i beteende, psykomotorisk och känslomässig utveckling samt deras anknytningsmönster. Därtill kommer att miljön i sig också för barn verkar vara skäl för akut stress, oavsett förvarsperiodens längd.<sup>111</sup> Studier har visat att frihetsberövande av barn riskerar undergräva deras psykologiska och fysiska välbefinnande och påverka deras kognitiva utveckling. Konsekvenser syns hos barn som förvarstagnits och drabbats av depression och ångest och uppvisar symptom som överensstämmer med posttraumatiskt stressyndrom, såsom sömnlöshet, mardrömmar och söngvätning.<sup>112</sup>

Barn i förvar utsätts alltså för flertalet riskfaktorer på förvaret. Detta riskerar att leda till otillräcklig omsorg och tröst i en miljö som också saknar den stimulans eller ens den behovsanpassning av vilken ett barns utveckling är beroende. Utifrån detta kan man argumentera för att skilja barn från föräldrar under förvarstiden, låta barnet placeras exempelvis i familjehem, men också barn som separeras från sina vårdnadsgivare påverkas kraftfullt, och med konsekvenser framför allt för deras psykiska hälsa. I exempelvis ACE-studien visas också på de särskilda omständigheter som

---

106 Puthooppambal et al, 2016.

107 Bl.a. Cleveland et al, 2018.

108 Kronick et al, 2015.

109 Gros & Song, 2016; 5.

110 Bl.a. Puthooppambal et al, 2015 och Puthooppambal et al, 2016.

111 Mares & Jureidini, 2004.

112 UNHCR 2017, s. 10.

kringgärdar familjer där bara en förälder är frihetsberövad, där konsekvenser som depression och ångest är vanligare framför allt hos de barn vars förälder frihetsberövats under en längre tid utan att det föregåtts av en tydlig brottslig handling.<sup>113</sup>

När myndigheter beslutat att förvarsta en eller båda vårdnadshavarna för ett barn övervägs i de beslut vi tagit del av ett begränsat antal alternativ: att frihetsberöva vårdnadshavare och då skilja barnet från dess vårdare eller att frihetsberöva hela familjen. Båda förfaranden strider mot etablerad kunskap om barns hälsa och utveckling i allmänhet och om hälsa hos förvarstagna barn och vuxna i synnerhet, såsom redovisats ovan.

### 3.3. Om trauma

Ett trauma kan definieras som en extremt påfrestande händelse innehållande hot, våld, skräck, som varken kan undflys eller bekämpas av den drabbade och som kan orsaka skada.<sup>114</sup> Här är det viktigt att se att ett trauma inte nödvändigtvis innefattar hot eller våld mot den egna personen, och hos barn är den enskilt starkaste faktorn för att utveckla PTSD att bevittna hot mot föräldern.<sup>115</sup> Att anlägga ett anknytningsperspektiv på trauma innefattar ännu ett skifte av fokus – från den traumatiserande händelsen som sådan till den kontext av relationer i vilken traumat äger rum. ”Man kan börja tänka på trauma och närhet i mänskliga relationer som begrepp som står i omvänd relation till varandra”;<sup>116</sup> ett stressfyllt skeende omvandlas till ett trauma i kraft av att det erfars i ensamhet. Ett sådant perspektiv är särskilt viktigt när vi talar om barn. Dels är barnet avhängigt sin förälder för hjälp med att hantera sin stress, dels upplever barn, och särskilt små barn, faror annorlunda än vuxna. För ett litet barn är känslan av trygghet helt beroende av vårdarens närvaro och psykologiska tillgänglighet, och små barn upplever hot som en funktion av vårdarens tillgänglighet, inte som en funktion av en objektivt definierad och faktisk fara.<sup>117</sup>

Genom hela livet är närhet till andra människor vår främsta strategi för att hantera skrämmande upplevelser och reglera vår rädsla – när vi blir rädda flyttar vi oss i riktning bort från det som skrämmer oss och i riktning mot den som kan skydda oss. Den närvarande föräldern erbjuder sin uppmärksamhet, intoning, tolkning och hjälp. Stress och psykisk sjukdom minskar kraftigt denna förmåga,<sup>118</sup> och där skrämmande skeenden och miljöer alltid utgör potentiella trauman får barn betraktas som särskilt utsatta i sammanhang där föräldrarnas närvaro är dubbelt hotad.

Enligt aktuell forskning är förvar ”en akut stressfylld och potentiellt traumatiserande erfarenhet för barn. Samma forskning visar på att också separation av familjer har djupt skadliga psykologiska effekter på barn”.<sup>119</sup> Frågan om barn i förvar behöver således besvaras utifrån kunskap om både det höga måttet av psykisk ohälsa som påvisats i förvarsmiljöer och om vad separationer under svåra omständigheter innebär för barn. Linton et al (2018) menar att vi för att faktiskt urskilja alla potentiellt traumatiserande skeenden som påverkar barn i förvar måste uppmärksamma

---

113 Felitti, 1998.

114 Van der Kolk, 2014.

115 Kronick et al, 2015.

116 Coates, cit. i Wennerberg, 2014; s 211.

117 Bowlby, 2006.

118 Cassidy & Shaver, 2008.

119 Gros & Song, 2016.

samtliga steg under deras flykt. För barn som är aktuella för förvar handlar det om det som skett innan flykten, flykten i sig, ankomsten till Sverige och asylprocessen, förvarstagandet och sedan det som sker efter att de lämnat förvaret.

### **3.4. Slutsatser**

Det finns starka bevis på att förvar har en djupgående och negativ inverkan på barns hälsa och utveckling, också när det gäller korta perioder eller tillsammans med sina familjer.

Barnets bästa måste beaktas i första hand vid dessa beslut. Vård – inte tvång – behöver vara styrande i de vidtagna åtgärderna med hänsyn till barnens särskilda utsatthet, och en bedömning med denna grund måste alltid göras. Principerna om minsta möjliga ingrepp och barnets bästa bör styra alla åtgärder som myndigheterna vidtar.

Barnets bästa kan inte begränsas till att hålla samman familjen. Behovet av att inte skilja familjemedlemmar åt är inte tillräckligt för att legitimera eller motivera att barnet fråntas sin frihet, med tanke på de effekter som förvarstagandet har på barns mentala hälsa och kognitiva utveckling. När det gäller att säkra familjens enhet för barnets bästa kräver detta snarare att myndigheter undersöker alternativ till förvar för hela familjen.





Foto: Roger Borgelid/Röda Korset

## Kapitel 4. Alternativ till förvar för barn och barnfamiljer

Analysen visar att tillämpande myndigheter ofta antingen separerar familjer genom att förvarsta en vårdnadshavare eller förvarstar hela familjen tillsammans för att upprätthålla familjens enhet. Att hålla familjen tillsammans i förvar är dock inte det bästa eller enda alternativet till familjeseparation. Vidare bör barn aldrig bli frihetsberövade på grund av deras föräldrars migrationsstatus.<sup>120</sup> Tvärtom borde föräldrar eller vårdnadsgivare inte förvarstas utan tillåtas leva i samhället tillsammans med sina barn.

120 Se exempelvis, UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, January 2017, <http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>; 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, <http://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html>. Se även ICRC 2017. Se även avsnitt 4.4.

#### 4.1. Alternativ till förvar för barn och barnfamiljer

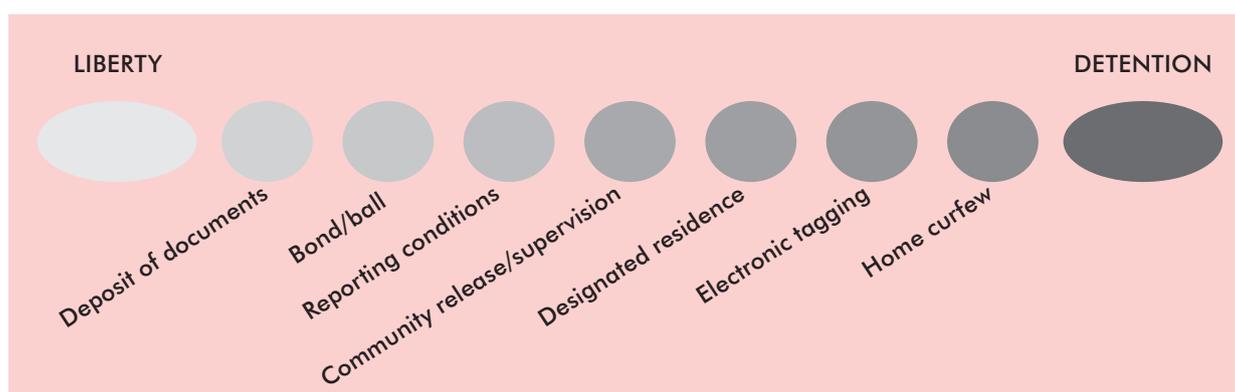
Frågan om barn i förvar behöver även betraktas med hänsyn till användningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer. Det finns ingen etablerad juridisk eller allmänt erkänt definition av alternativ till förvar.<sup>121</sup> Olika begrepp som ”icke-frihetsberövande åtgärder” och (non-custodial measures) eller ”mindre ingripande åtgärder” används ofta med hänvisning till alternativ till förvar.<sup>122</sup> Alternativ till förvar faller därför mellan frihet and frihetsberövande.

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 åläggas 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. På samma sätt bör varje alternativ till förvar skraddarsys utifrån varje persons individuella omständigheter och specifika förhållanden. Detta är av stort vikt när det handlar om utsatta grupper som barn och barnfamiljer.

Även användande av alternativet till förvar måste ske med respekt för grundläggande rättigheter. Huvudalternativ till förvar borde vara icke-frihetsberövande och får inte bli alternativa former av förvar. Alternativ till förvar bör respektera principen om minimalt ingripande och uppfylla principen om barnets bästa, tillsammans med barnets rättigheter till frihet, familjeliv och privatliv. Alternativ till förvar ska även tillämpas så att barnets frihet inte begränsas mer än nödvändigt och ska vara proportionerligt i varje enskilt fall.

Det finns ett brett spektrum av alternativ till förvar som är mer eller mindre ingripande beroende på vilka de är och hur de är implementerade:<sup>123</sup>



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

122 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.

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

Det finns alternativ till förvar som till exempel obligatoriskt boende och fotboja som inte rekommenderas för barn och barnfamiljer.<sup>124</sup> Beroende på hur dessa alternativ implementeras kan det i vissa fall anses utgöra former av frihetsberövande.<sup>125</sup>

## 4.2. Användningen av alternativ till förvar i Sverige

Den alternativa åtgärd till förvar som den svenska lagstiftningen ger möjlighet till är uppsikt. Uppsikt innebär enligt 10 kap. 8 § UtlL att en utlänning är skyldig att 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.

I förarbetet 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 enskildes rörelsefrihet. Där anges även att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt.<sup>126</sup> Häri ligger underförstått bland annat att det alltid bör göras en bedömning om den för lindrigaste åtgärden uppsikt kan användas i stället för förvar. När det gäller barn framgår detta uttryckligen i lagen (10 kap. 2 § första stycket 3).

Under den period som den här rapporten innefattar, alltså 2017, ställdes 20 barn under uppsikt. Detta kan jämföras med att 57 barn under samma tid sattes i förvar, något som visar att förvar fortfarande är det vanligaste alternativet för beslutsfattare i Sverige och att uppsikt förblir underanvänt.<sup>127</sup> Detta gäller även för vuxna, vilket också påverkar barn, på grund av att de flesta av de barn som förvarstas eller ställs under uppsikt görs så tillsammans med sina föräldrar.

### Begränsningar i tillämpningen av uppsikt

Flera aktörer har under de senaste åren påpekat att uppsikt inte används i den utsträckning som var avsett. Svenska Röda Korsets rapport ”Förvar under lupp” från 2012 visade att beslutande myndigheter ofta ansåg att uppsikt inte var en tillräcklig åtgärd för att uppnå samma syfte som förvarstagandet.<sup>128</sup> Det är dock viktigt att förstå orsakerna bakom detta.

Det finns, förutom analysen som gjordes i förvarsutredningen 2011, inte någon forskning kring användningen av alternativ till förvar i Sverige.<sup>129</sup> Förvarsutredningen pekade på en rad tillämpningsproblem vad gäller förvar och uppsikt för barn och barnfamiljer. Bland annat anges i utredningen att polisen ofta avstår från att fatta ett beslut om uppsikt när det gäller ett barn och dess 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.<sup>130</sup>

---

124 De Bruycker (ed.) 2014, s. 102-104.

125 Detention Action, 2016, s. 60.

126 Se 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 så möjligt.

127 Se EMN (2014), s. 27.

128 SRK 2012, s. 59. Se även Zamacona Aguirre, M (2013).

129 Se SOU 2011:17.

130 Se 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 huruvida besluten ger önskad effekt.<sup>131</sup> Resultaten visar att Migrationsverket fattar förvarsbeslut i nästan 9 av 10 fall utav det totala antalet uppsikts- och förvarsbeslut som analyserades i rapporten.<sup>132</sup> Detta trots att det finns en allmän hållning som återspeglas i undersökningen som genomfördes inom ramen för analysrapporten, att rådande brist på förvarsplatser leder till att fler uppsiktsbeslut fattas. Analysrapporten anger 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.

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. Kvalitativ data kan bättre illustrera hur och varför vissa åtgärder uppmuntrar eller hindrar efterlevnaden av alternativ till förvar.

EU-länderna väljer i stor utsträckning att fokusera på ”traditionella” tvångsbaserade alternativ till förvar, såsom uppsikt. Forskningen visar däremot att dessa alternativ till förvar kan riskera att i praktiken utvidga användningen av tvångsåtgärder utan att leda till en verklig minskning av förvarstagandet.<sup>133</sup> I Sverige har användningen av uppsikt, trots begränsad omfattning, inte bidragit till minskat förvarstagande. Tvärtom har uppsikt använts parallellt eller som komplement till förvar. Därför är det nödvändigt att undersöka mer effektiva alternativ till förvar. Detta blir än mer aktuellt när det handlar om barn och barnfamiljer.

### **4.3. God praxis om alternativ till förvar**

Det finns alternativ till förvar som är både mer humana, effektiva och kostnads-effektiva för barn och barnfamiljer än förvar. Forskningen visar att familjebaserade och deltagandebaserade alternativ är de som är bäst lämpade för barn och barnfamiljer.<sup>134</sup> 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.

Användning av deltagandebaserade alternativ till förvar är en sådan framgångsfaktor. Detta innebär ett annat tillvägagångssätt än ”traditionella” alternativ till förvar, som har fokuserat på en rad restriktioner eller villkor som ställs på den enskilda personen (till exempel uppsikt, tilldelad bostad, borgen). Detta tillvägagångssätt bygger på sociala arbetsmetoder och att man erbjuder ”skräddarsydd handläggning

---

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

132 Se Migrationsverket (2018) s. 3.

133 IDC, 2017.

134 Analysen bygger på både litteraturoversikten kring alternativ till förvar, erfarenheter från flera pilotstudier i Europa till exempel, IDC 2017, 2015, 2012 och European Alternatives to Detention Network 2018, samt UNHCR:s Options Paper 1 som identifierar tillämpningen av alternativ till förvar för barn och barnfamiljer i flera länder runt om i världen. Av stort vikt har även varit International Detention Coalitions verktyg, CAP-modellen, som sätter upp de miniminormer som måste följas vid tillämpningen av alternativ till förvar (IDC, 2015, s. 7). Se även Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2017), Council of Europe (2014), Costello, C and E. Kaytaz (2013).

så att individen kan undersöka de olika tillgängliga valmöjligheterna”.<sup>135</sup> Enligt forskning är dessa alternativ mer effektiva eftersom människor är mer benägna att förbli involverade och uppfylla kraven på återvändande, inklusive att acceptera negativa beslut om sin status, när de anser att de har gått igenom en rättvis process och följande grundläggande behov har tillgodosetts. Dessa 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.
- Tydlig och tillgänglig information om återvändandeprocessen och vägar för självmant återvändande.<sup>136</sup>
- Tillgång till juridisk rådgivning för barn och barnfamiljer. 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.
- Tillgång till ett komplett utbud av sociala och hälsovårdstjänster, inklusive bistånd och utbildning. Dessa 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.<sup>137</sup>
- Holistisk och skraddarsydd handläggning av ärendet. Detta innebär en handläggning som identifierar alternativ för individer som ett resultat av en individuell bedömningsprocess. Detta är särskilt relevant för utsatta grupper som barn och barnfamiljer (inklusive i fall där det föreligger praktiska verkställighetshinder, så kallade ”unreturnables” och statslösa).

#### **4.4. Argument för användning av alternativ till förvar istället för förvar**

I det här avsnittet sammanfattas de viktigaste argumenten som bygger på forskning och Rödakors- och rödahalvmånerörelsens erfarenhet av att samarbeta med regeringar för att förhindra onödigt förvarstagande, främja frihet och se till att alternativ till förvar utvecklas och implementeras på ett deltagandebaserat sätt.<sup>138</sup>

##### **a) Det humanitära argumentet**

De negativa och potentiellt varaktiga effekterna av frihetsberövande för människors välbefinnande och mentala hälsa är väl dokumenterade. De viktigaste psykiska problemen som orsakas av internering är depression, ångest och PTSD som vi såg i föregående kapitel. 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 skadar barnets fysiska och psykiska välbefinnande. De negativa effekterna av förvarstagande försvinner inte i det

---

135 IDC, 2017.

136 Se SRK (2016), Genusperspektiv - i asylprocessen och vid återvändande.

137 Se European Alternatives to Detention Network (2018).

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

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.<sup>139</sup>

### **b) Det rättsliga argumentet**

Staterna har rätt att reglera invandringen men denna rättighet är inte absolut. Lagar, policys och praxis måste alltid upprätthålla migranters rättigheter och respektera internationell rätt, där frihet som utgångspunkt är normen. Myndigheterna är enligt EU-lagstiftning skyldiga att undersöka alternativ till förvar innan frihetsberövande tillgrips och att ha den skyldigheten tydligt inskriven i lagen för 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 förenligheten med gällande internationell rätt. FN har exempelvis 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 och att myndigheterna väljer lösningar som inte innebär frihetsberövande för hela familjen.<sup>140</sup>

### **c) Effektivitetsargumentet**

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

Även om genomförandet av alternativ till förvar ibland kan vara problematiskt är det viktigt att erkänna att sådana alternativ, när de genomförs med ett deltagarbaseerat tillvägagångssätt, också uppfyller staternas efterlevnads- och effektivitetsmål.<sup>141</sup> 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 enskildes samarbete med myndigheterna.

### **d) Det kostnadseffektiva argumentet**

Både de kortsiktiga och långsiktiga kostnaderna för förvar är väl dokumenterade. Förutom att förvar kan påverka människornas förmåga att leva meningsfulla liv varaktigt, 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

---

<sup>139</sup> Se även kapitel 3 i denna rapport.

<sup>140</sup> Se 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”.

<sup>141</sup> Se avsnitt 4.2. för mer detaljer.

förvar inte bara bättre för migranternas välbefinnande, de är också i allmänhet mycket mer kostnadseffektiva än frihetsberövande.<sup>142</sup> Flera studier på EU-nivå har visat att förvar är kostsamt för staten, och att alternativen är upp till 80 procent billigare.<sup>143</sup>

#### **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.<sup>144</sup> 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 ensamkommande barn 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 det inte heller det fullständigt.<sup>145</sup> Italien, Portugal och Spanien har som praxis att inte förvarsta barn i asyl- eller återvändandeprocess.

### **4.5. Slutsatser**

Under 2017 ställdes 20 barn under uppsikt i Sverige. Detta kan jämföras med att 57 barn under samma tid sattes i förvar, något som visar att förvar fortfarande är det vanligaste alternativet för beslutsfattare i Sverige och att uppsikt förblir underlägsen. Flera aktörer har under de senaste åren påpekat att uppsikt inte används i den utsträckning som var avsett. Trots att det finns tillgänglig statistik om användandet av uppsikt i Sverige har det tillämpats nästan utan systematisk och kvalitativ utvärdering av dess effektivitet.

Stater använder ofta frihetsberövande baserat på uppfattningen att det är effektivare för verkställigheten av utvisningsbeslut, minskar avvikande och att den enskilde står till myndighetens förfogande. Vad gäller barnfamiljer leder denna föreställning antingen till att man separerar familjer genom att förvarsta en vårdnadshavare eller att man förvarstar hela familjen tillsammans för att upprätthålla familjens enhet. Att hålla familjen tillsammans i förvar är dock inte det bästa eller enda alternativet till familjeseparation. Det finns alternativ till förvar som är både mer humana, effektiva och kostnadseffektiva för barn och barnfamiljer.

---

142 IDC 2015, JRSE 2011, JRSE 2012, UNHCR 2014, UNHCR 2015.

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

144 FRA 2017, s. 38.

145 FRA 2017, s. 34-36.



Foto: Marie Sparréus/Röda Korset

## Kapitel 5. Rekommendationer

### 5.1. Lagstiftaren

#### Förvar

- Revidera lagstiftningen så att det tydligt framgår att barn inte ska förvarstas, oavsett om det gäller barn i familj eller ensamkommande barn.
- Kodifiera proportionalitetsprincipen så att det tydligt framgår i lagstiftningen att en intresseavvägning måste föregå såväl beslut om som genomförande av kontroll- eller tvångsåtgärd. På grund av de svåra konsekvenserna som ett förvarstagande har för barnets mentala hälsa och utveckling kan det inte anses proportionerligt att barn förvarstas för att säkerställa verkställigheten av ett utvisningsbeslut.

#### Alternativ till förvar

- Utredda möjliga alternativ till förvar, utöver uppsikt, så att de kan kodifieras vid framtida revideringar av lagtexten, med ett tydligt fokus på barn och barnfamiljer.
- Minska de negativa humanitära konsekvenserna och ekonomiska kostnaderna för förvarstagande genom att prioritera kodifieringen och användningen av alternativ till förvar, särskilt som dessa visat sig vara mer humana och kostnads-effektiva samt mindre skadliga för individen.



## 5.2. Tillämpande myndigheter

### Förvar

- I den mån beslutande myndigheter tar barn i förvar, försäkra sig om att så enbart sker om med stöd i tillämplig lag.
- I den mån beslutande myndigheter tar barn i förvar, försäkra sig om att detta enbart sker efter att andra alternativ har beaktats, så att barn inte tas i förvar förutom då det är oundgängligen nödvändigt och som en sista utväg då alternativ till förvar inte visar sig vara verkningsfulla.
- I den mån beslutande myndigheter frihetsberövar barn, försäkra sig om att detta enbart sker om det ingrepp som åtgärden utgör är proportionerligt i förhållande till sitt syfte i det enskilda fallet, och med hänsyn till barnets bästa.
- I den mån beslutande myndigheter frihetsberövar barn, försäkra sig om att det sker efter att myndigheten noggrant utrett vad som är det bästa för det enskilda barnet, och där detta sedan i första hand beaktats i en avvägning gentemot övriga intressen.
- Ställa högre krav på utformningen och motiveringen av förvarsbeslut. De rättsliga och faktiska grunderna för att frihetsberöva en person, och i synnerhet barn och barnfamiljer, bör vara noggrant motiverade och tydligt framgå i besluten. Det är av stor betydelse både för individen, för en effektiv omprövning och i förlängningen för rättssäkerheten att besluten och avgörandena är så väl motiverade som möjligt.
- Stärka den beslutande myndighetens kompetens kring barnets bästa, konsekvenser av frihetsberövandet för barnets hälsa och utveckling, tillämpningen av proportionalitetsprincipen och alternativ till förvar.
- Förbättra statistiken kring förvar i allmänhet och barn i synnerhet.
- Säkerställa att barn som tas i förvar har tillgång till all vård de behöver inklusive stöd från kurator, psykolog eller liknande.

### Alternativ till förvar

- Säkerställa att alternativ till förvar inte blir alternativa former av förvar och att deras tillämpning generellt resulterar i en minskning i användningen av förvar.
- Övergå från tvångsbaserade alternativ till förvar till ett mer humant och deltagandeinriktat tillvägagångssätt som strävar efter att individerna är involverade i återvändandeprocessen.
- Föra tillförlitlig statistik kring alternativ till förvar samt göra en kvalitativ utvärdering av deras effektivitet.

# Referenser

Bowlby, J. (2006) En trygg bas. Natur & Kultur, Stockholm.

Bretherton, I. & Munholland, K. (2008) Internal Working Models in Attachment Relationships: Elaborating a Central Construct in Attachment Theory, i Cassidy, J. & Shaver, P. (red) Handbook of Attachment (andra upplagan, kapitel 5; 102-127), Guilford Press, New York.

Bretherton, I. & Waters, E. (red) (1985) Monographs of the Society for Research in Child Development 1985, 50 (1-2, serial 209).

Broberg, A., Granqvist, P., Ivarsson, T. & Risholm Mothander, P. (2006) Anknytningsteori. Betydelsen av nära känslomässiga relationer. Natur & Kultur, Stockholm.

Cassidy, J. & Shaver, P. (red) (2008) Handbook of Attachment. Guilford Press, New York.

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>

Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2017) A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children

<https://edoc.coe.int/en/migration/7533-a-study-of-immigration-detention-practices-and-the-use-of-alternatives-to-immigration-detention-of-children.html>

Costello, C and E. Kaytaz (2013) Building empirical research into alternatives to detention: perceptions of asylum-seekers and refugees in Toronto and Geneva. <http://www.refworld.org/pdfid/51a6fec84.pdf>

Council of Europe (2014) The alternatives to immigration detention of children.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21130&lang=en>

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>

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 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](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 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](http://www.epim.info/wp-content/uploads/2018/09/ATD-Evaluation-Report_FINAL.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, Luxembourg.

<http://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-migrant-detention>

Felitti, V., Anda, R., Nordenberg, D., Williamson, D., Spitz, A., Edwards, V., Koss, M & Marks, J. (1998) American Journal of Preventive Medicine 14 (4); 245-258

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](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/icrc_second_comment_on_the_gcm.pdf)

International Detention Coalition (2017) A new network of NGOs piloting alternatives in Europe.

<https://idcoalition.org/news/showing-detention-is-not-necessary>

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 (2012) Captured Childhood – Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum-seeker and irregular migrant children affected by immigration detention.

[http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured\\_Childhood-report](http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured_Childhood-report)

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>

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

Linton, J. M., Kennedy, E., Shapiro, A., & Griffin, M. (2018), Unaccompanied children seeking safe haven: Providing care and supporting well-being of a vulnerable population. *Children and Youth Services Review*.

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* 48 (6); 520-527

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, Årsredovisning 2017.

<https://www.migrationsverket.se/download/18.4cb46070161462db1137cf/1519296859864/>

[Migrationsverketsprocent20procentC3procentA5rsredovisningprocent202017.pdf](#)

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

Puthooppambal, S., Bjerneld, M. & Källestål C. (2015) Quality of life among immigrants in Swedish immigration detention centres: a cross-sectional questionnaire study. *Global health action* 2015 8: 28321

<http://dx.doi.org/10.3402/gha.v8.28321>

Puthooppambal, S., Ahlberg, B. & Bjerneld, M. (2016) "A prison with extra flavors": experiences of immigrants in Swedish immigration detention centres. *International Journal of Migration, Health and Social Care* vol 11 (2); 73-85

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=2ahUKEwiknOimiKHdAhXMhiwKHRUZAswQFjAAegQIABAC&url=httpsprocent3Aprocent2Fprocent2Fredcross.euprocent2Fpositions-publicationsprocent2Fprotecting-the-dignity-and-rights-of-migrants-in-an-irregular-situation-1.pdf&usq=AOvVaw2A\\_BREwMahXOu0F0vuaJ9Y;](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiknOimiKHdAhXMhiwKHRUZAswQFjAAegQIABAC&url=httpsprocent3Aprocent2Fprocent2Fredcross.euprocent2Fpositions-publicationsprocent2Fprotecting-the-dignity-and-rights-of-migrants-in-an-irregular-situation-1.pdf&usq=AOvVaw2A_BREwMahXOu0F0vuaJ9Y;)

Schiratzki, Johanna (2005) Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige: en rättsvetenskaplig undersökning, andra upplagan.

Shaver, M., Kaplan, N. & Cassidy, J. (1985) Security in infancy, childhood and adulthood: A move to the level of representation.

Stern, Rebecka (2010), Folk rättens roll i vägledande migrationsrättslig praxis, SvJT 2010, s 358-376

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/>

UNHCR (2017), UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, January 2017.

<http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>

UNHCR (2015), 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>

UNHCR (2012), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012.

<http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

Van der Kolk, B. (2014) The Body Keeps The Score. Penguin Books, New York.

Wennerberg, T. (2012) Vi är våra relationer. Om anknytning, trauma och dissociation. Natur & Kultur, Stockholm.

Zamacona Aguirre, M (2013) Flawed assessment process leads to under-use of alternatives in Sweden, *Forced Migration Review* 44, s. 58-59.

<http://www.fmreview.org/detention/zamaconaprocent20.html>

## **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 m.m.

### **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)



