



Polisutbildningen

Umeå universitet

901 87 Umeå

www.polis.umu.se



Ensamkommande flyktingbarns återvändande

-Om förutsättningar samt centrala aktörers roller och
ansvar

Av:

Mehdi Ghazinour

Jonas Hansson

Lars Erik Lauritz

Mojgan Padyab

Johanna Sundqvist

Malin E. Wimelius

Kenneth Ögren

Polisutbildningens skriftserie
Umeå universitet 2014, nr 2

Ensamkommande flyktingbarns återvändande

-Om förutsättningar samt centrala aktörers roller och
ansvar

Av:

Mehdi Ghazinour

Jonas Hansson

Lars Erik Lauritz

Mojgan Padyab

Johanna Sundqvist

Malin E. Wimelius

Kenneth Ögren

Polisutbildningens skriftserie

Umeå universitet 2014 nr 2

ISBN 978-91-7459-792-9

Polisutbildningens skriftserie

Umeå universitet 2014, nr 2

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	a
1. INLEDNING	1
1.1. Syfte.....	1
1.2. Rapportens disposition och material	1
1.3. Centrala begrepp	2
2. ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN I VÄRLDEN, EUROPA OCH SVERIGE.....	4
3. REGLERINGAR AV MOTTAGANDE OCH ÅTERVÄNDANDE.....	7
3.1. Internationella konventioner	7
3.2. Gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU	7
<i>Dublinförordningen.....</i>	<i>9</i>
<i>Återvändandedirektivet</i>	<i>9</i>
3.3. Svenska lagar.....	9
<i>Regleringsbrev.....</i>	<i>10</i>
4. ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN: FRÅN ASYLANSÖKAN TILL BESLUT OM ÅTERVÄNDANDE	12
4.1. Centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag	12
<i>Migrationsverket</i>	<i>12</i>
<i>Kommunen.....</i>	<i>12</i>
<i>Socialtjänsten.....</i>	<i>13</i>
<i>Överförmyndaren.....</i>	<i>14</i>
<i>Polisen</i>	<i>14</i>
4.2. Asylprocessen.....	15
<i>Barnrättskommitténs rekommendationer</i>	<i>15</i>
<i>Asylskäl</i>	<i>15</i>
<i>Återförening.....</i>	<i>16</i>
<i>Beslut om asyl.....</i>	<i>16</i>
4.3. Återvändandeprocessen.....	17
<i>Frivilligt återvändande</i>	<i>17</i>
<i>Framtvingat återvändande.....</i>	<i>18</i>
<i>Förvar</i>	<i>18</i>
<i>Hinder för återvändande</i>	<i>18</i>
<i>Övervakning av rättsäkerheten vid återvändande</i>	<i>19</i>
4.4. Sammanfattning	19
5. INVENTERING AV INTERNATIONELL OCH SVENSK FORSKNING OM ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN	21
5.1. Internationell forskning	21
5.2. Svensk forskning	22
6. SUMMERING OCH OBSERVATIONER	24
REFERENSER	I

FÖRORD

Den här rapporten behandlar förutsättningarna för ensamkommande flyktingbarns återvändande samt Migrationsverkets, polisens, socialtjänstens och god mans ansvar, roller och uppdrag i återvändandeprocesser. Rapporten ger också en övergripande bild av internationell och svensk forskning om ensamkommande flyktingbarns återvändande.

Rapporten ingår i ett forskningsprojekt som leds från polisutbildningen vid Umeå universitet och medfinansieras av Europeiska återvändandefonden. Projektet bedrivs av en grupp forskare vid universitetet i samverkan med Umeå kommun, Migrationsverket och Polismyndigheten i Västerbotten. Rapporten bygger på officiella myndighetsdokument samt genomgångar av pågående svensk och internationell forskning om ensamkommande flyktingbarn.

Med genomgångarna som grund görs i slutet av rapporten ett antal observationer som rör såväl förutsättningarna för återvändande som kunskapsläget i frågan om ensamkommande flyktingbarns återvändande. En rapport som denna kan emellertid inte ge någon komplett bild av rutiner och regler som rör återvändandeprocesser eller av forskningsläget på området. Rutiner och regler är föränderliga och vad gäller forskning kan konstateras att studier om ensamkommande flyktingbarn ständigt blir fler. Forskningsområdet är relativt nytt men befinner sig i stark tillväxt. Vår förhoppning är att rapporten kan ses som ett aktuellt bidrag i kunskapsfältet ensamkommande flyktingbarn och återvändande. Rapporten har skrivits med följande ansvarsfördelning:

Mehdi Ghazinour (Professor, socialt arbete/polisutbildningen) har löpande läst och bidragit med kommentarer och synpunkter under rapportens utveckling.

Jonas Hanson (Doktorand, institutionen för folkhälsa och klinisk medicin) har främst bidragit med materialinsamling och skrivit om centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag i relation till ensamkommande flyktingbarn i återvändandeprocesser.

Lars Erik Lauritz (Universitetslektor, föreståndare för polisutbildningen, projektledare) har löpande läst och bidragit med kommentarer och synpunkter under rapportens utveckling.

Mojgan Padyab (Postdoktor, demografiska databasen) har löpande läst och bidragit med kommentarer och synpunkter under rapportens utveckling.

Johanna Sundqvist (Doktorand, institutionen för folkhälsa och klinisk medicin) har främst bidragit med materialinsamling och skrivit om mottagande av ensamkommande flyktingbarn och deras återvändande.

Malin E. Wimelius (Universitetslektor, statsvetenskap) har strukturerat rapporten, arbetat med att gå igenom internationell och svensk forskning och skrivit det kapitel i vilken genomgången redovisas. Hon har också skrivit det avslutande kapitlet.

Kenneth Ögren (Universitetslektor, socialt arbete) har främst bidragit med materialinsamling samt analys av litteratur på området.

b

Forskargruppen riktar ett särskilt tack till biträdande enhetschef på Migrationsverket, **Kenneth Andersson** och chefen för gränspolisen i Västerbottens län **Marcus Nilsson** som båda utifrån sina verksamhetsperspektiv läst och kommenterat rapportens innehåll.

December 2013
Lars Erik Lauritz
Projektledare

1. INLEDNING

Denna rapport har skrivits av en grupp forskare vid Umeå universitet inom ramen för forskningsprojektet "Vad är ett värdigt återvändande? En studie av hur polis, Migrationsverk, socialsekreterare, gode män och asylsökande ungdomar agerar vid återvändande". Projektet medfinansieras av Europeiska återvändandefonden och pågår i två och ett halvt år, det avslutas vid halvårsskiftet 2015.

Forskning om hur samarbete och samverkan mellan centrala aktörer kan karaktäriseras i processer som rör ensamkommande flyktingbarns återvändande är mycket knapp. Detsamma gäller flyktingbarns upplevelser av sådana processer. Kunskap behöver med andra ord genereras om hur de centrala aktörerna tolkar de direktiv och riktlinjer som styr deras verksamheter; om hur de upplever arbetet med att avvisa och utvisa ensamkommande flyktingbarn och om barnens egna upplevelser. Forskningsprojektet syftar till att skapa sådan kunskap och lyfter fram såväl tjänstemännens upplevelser och erfarenheter av samarbete och samverkan beträffande återvändararbete, som upplevelser och erfarenheter hos asylsökande ensamkommande flyktingbarn med av- eller utvisningsbeslut¹.

1.1. Syfte

Den här rapporten har två specifika syften. Det första är att beskriva förutsättningarna för ensamkommande flyktingbarns återvändande samt Migrationsverkets, polisens, socialtjänstens² och god mans ansvar, roller och uppdrag i återvändandeprocesser. Det andra syftet är att på ett övergripande plan inventera internationell och svensk forskning om ensamkommande flyktingbarn och om ensamkommande flyktingbarns återvändande. Rapporten utgör därmed en bas från vilken forskningsprojektet kan utgå.

1.2. Rapportens disposition och material

Rapporten består av sex kapitel. I det andra tecknas en bild över hur antalet asylsökande ensamkommande flyktingbarn varierar över tid och rum. I kapitel tre presenteras det legala ramverk som omger mottagande av ensamkommande flyktingbarn och deras återvändande. I det fjärde kapitlet beskrivs centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag i relation till ensamkommande flyktingbarn. Asylprocessen, från ansökan till beslut om återvändande, behandlas också. I kapitel fem görs en inventering av internationell och svensk forskning om ensamkommande flyktingbarns återvändande. Rapporten avslutas med ett summerande kapitel i vilket ett antal observationer, problematiseringar och reflektioner görs.

Rapportens deskriptiva delar bygger i stor utsträckning på officiella dokument som härrör från myndigheter på olika nivåer. Det rör sig om statistik som hämtats från

¹ Det är fråga om avvisning om barnet stannat kortare tid än tre månader i Sverige. Om barnet befunnit sig i Sverige längre än tre månader, handlar det om utvisning.

² I rapporten beskrivs således inte endast socialsekreterarnas roll utan också den roll personal vid HVB-hem har.

Migrationsverket; svenska utredningar, propositioner, lagtexter och policies; fördrag och handlingsplaner på EU-nivå samt internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Dokumenten har kompletterats och informerats av pågående eller avslutad forskning om ensamkommande barn (både sådana som nekats och beviljats asyl). Inventeringen av internationell och svensk forskning bygger dels på analyser av publikationer som återfinns i några av de största vetenskapliga databaserna, Ebsco, och Web of Science, under perioden 2007-2013; dels på övergripande kartläggningar av svenska publikationer i termer av avhandlingar, forskningsöversikter, FoU-rapporter och dylikt. Den gör inga anspråk på att vara uttömmande.

1.3. Centrala begrepp

Inledningsvis är det av vikt att rapportens centrala begrepp – flykting, ensamkommande flyktingbarn och återvändande – definieras. Den grundläggande internationella regleringen angående flyktingskap återfinns i Konventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951. I artikel 1 (A) 2 anges att med flykting avses den som:

”...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar begagna sig av sagda lands skydd, eller den som utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit...”

Enligt konventionen anses en person bli flykting i samma stund som han eller hon lämnar sitt hemland och de rekvisit som anges i konventionen är uppfyllda.

I den svenska utlänningslagen 4 kap. 1 § (SFS 2005:716) definieras en flykting i liknande termer, nämligen som:

”... en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.”

Den definition av ensamkommande flyktingbarn som används i Sverige är den som år 2001 slogs fast av Förenta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och återfinns bland annat i Proposition 2005/06: 42:

”[...] ensamkommande barn är en person under arton år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet”

En minderårig ska räknas som ensamkommande flyktingbarn även om han eller hon har kommit till Sverige med en nära anhörig, som till exempel en far- eller morförälder³.

Återvändande i flyktingsammanhang definieras i Europeiska unionens Återvändandedirektiv och lyder:

”Med återvändande avses en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den skett frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till ursprungslandet, ett transitland i enlighet med återtagandeaftal eller andra arrangemang eller till ett annat tredjeland där tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot”

Återvändandedirektivet använder begreppet ”beslut om återvändande” gällande en tredjelandsmedborgare⁴ som vistas olagligt i ett EU-land och åläggs en skyldighet att återvända (Återvändandedirektiv 2008/115/EC). Ett beslut om återvändande är ett administrativt eller rättsligt beslut. Detta motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning.

³ I den här rapporten använder vi genomgående begreppet ensamkommande flyktingbarn. När vi refererar till ensamkommande barn avses sådana med uppehållstillstånd.

⁴ Med *tredjelandsmedborgare* avses personer som inte är medborgare i EU och som inte heller är personer som har rätt till fri rörlighet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008 115/EG).

2. ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN I VÄRLDEN, EUROPA OCH SVERIGE

UNHCR har gjort stora ansträngningar för att kartlägga antalet ensamkommande flyktingbarn i världen. Kartläggningen försvåras emellertid av brister i mottagarländernas statistik och uppgifterna är därför inte helt tillförlitliga. Det bör också noteras att kriterierna för vilka barn som är att betrakta som ensamkommande flyktingar kan variera mellan länderna. UNHCR har emellertid beräknat att 17 700 ensamkommande flyktingbarn sökte asyl i 69 av världens länder under år 2011. Av UNHCR:s statistik framgår vidare att 13 300 ensamkommande flyktingbarn sökte asyl i något av de europeiska länderna det året. Sverige och Tyskland registrerade flest inkomna asylärenden i Europa; 2 700 respektive 2 100 (UNHCR, 2011). Av diagram 1 framgår att Sverige sedan 2009 är ett av de större europeiska mottagarna av asylsökande ensamkommande flyktingbarn. Sedan 1980 beräknas mer än 10 000 barn ha kommit till Sverige ensamma och sökt asyl (Eriksson, von Greiff, Backlund och Åkerlund, 2010, 35).

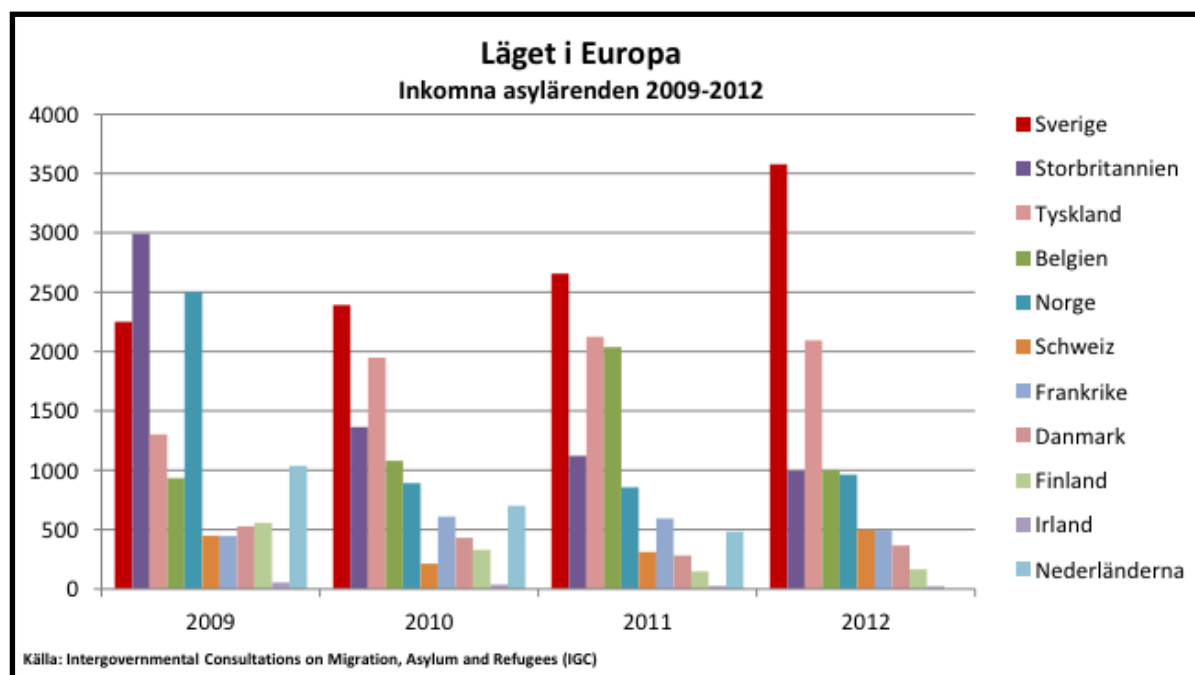


Diagram 1. Asylärenden i Europa 2009-2012. Källa: Migrationsverket (2013a).

Av diagram 2 framgår att antalet asylsökande ensamkommande flyktingbarn i Sverige har ökat kraftigt under de senaste åren, detta trots att antalet ensamkommande flyktingbarn som söker sig till de nordeuropeiska länderna totalt sett sjunkit. År 2004 kom 388 barn till Sverige ensamma som asylsökande, år 2012 hade antalet ökat till 3578 barn. Bland de ensamkommande flyktingbarn som sökte asyl i Sverige under 2012 var 54 % från Afghanistan, 13 % från Somalia och 4 % från Marocko (Migrationsverket, 2013b). En stor majoritet av de barn som kommer till Sverige ensamma är pojkar i åldern 13-17 år. Vad gäller motiven för just afghanska barn att nå Europa uppger UNHCR att de ska förstås utifrån landets 30-åriga krigserfarenhet med dramatiska konsekvenser för människors livsvillkor. Förföljelser, våld, etnisk

diskriminering, svår fattigdom, bristande utbildningsmöjligheter och skriande arbetslöshet präglar människors vardag och tvingar många på flykt (UNHCR, 2012).

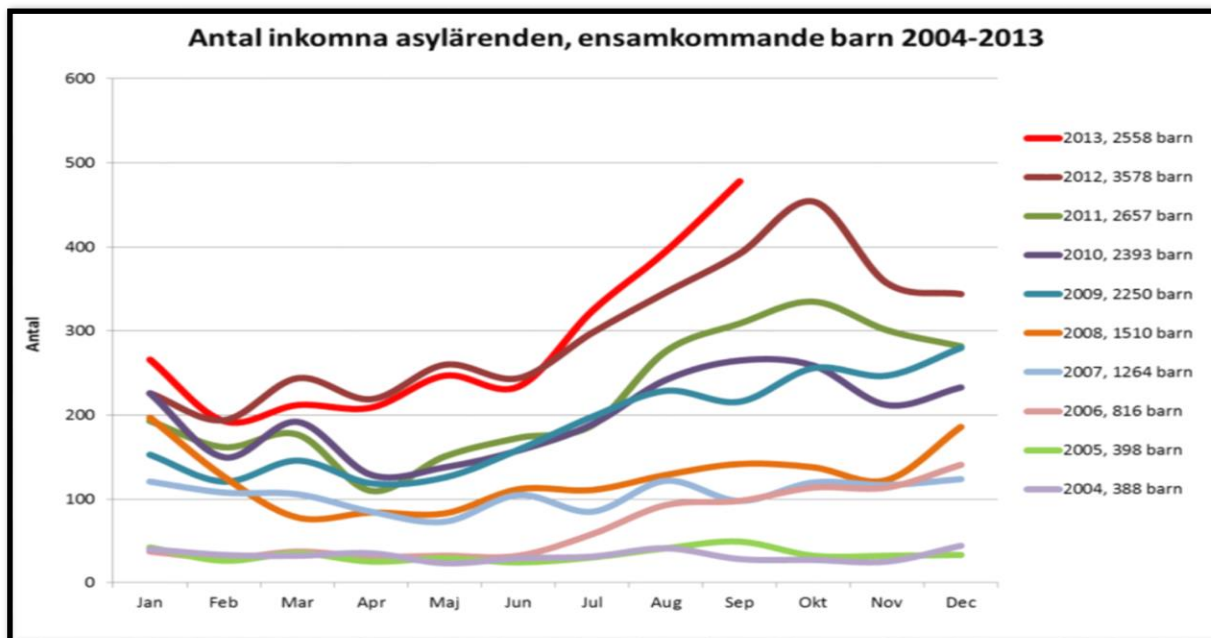


Diagram 2. Antal inkomna asylärenden, ensamkommande barn 2004-2013. Källa: Migrationsverket (2013a).

Diagram 3 visar att det under 2012 avgjordes 2 915 asylärenden som rörde ensamkommande flyktingbarn; 65 % av dem beviljades asyl i första instans. Av de som inte fick stanna var 328 barn så kallade Dublinärenden, vilket innebar att deras ansökan skulle prövas i ett annat land. Vi återkommer till Dublinförordningen, som reglerar i vilket land en ansökan skall prövas, i avsnitt 3.2. och utreder orsakerna till att sådana beslut har fattats. Antalet avskrivna ärenden var 289, det innebär att ansökningar antingen dragits tillbaka eller att barnen inte var kvar i Sverige.

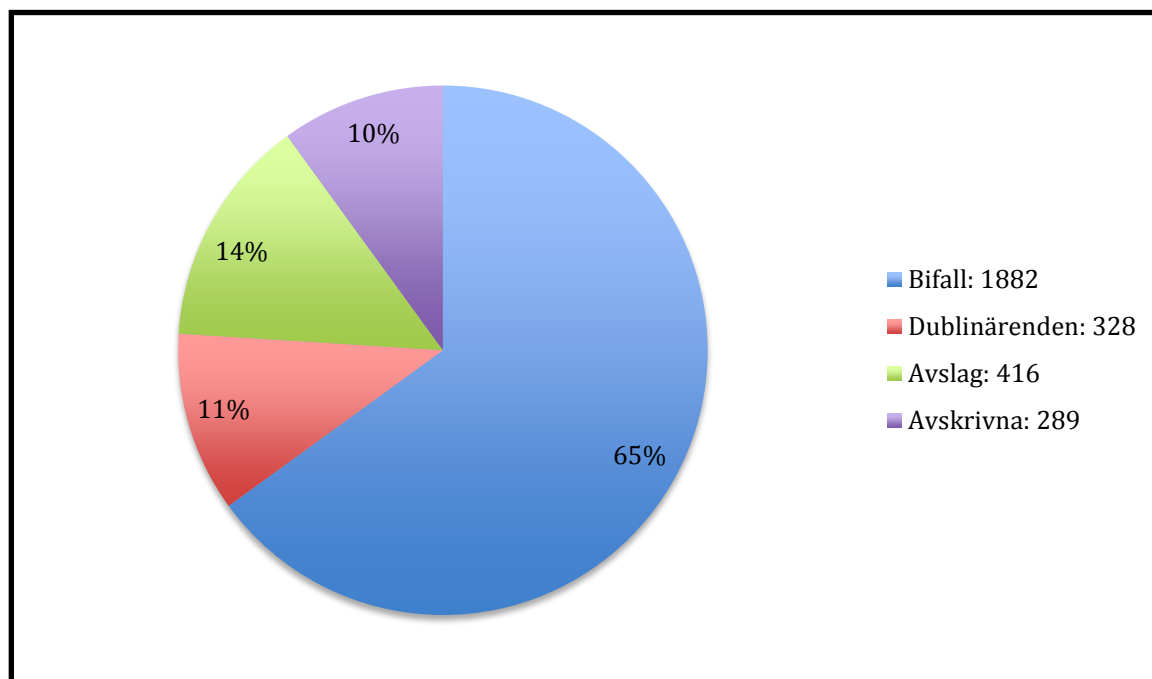


Diagram 3. Avgjorda asylärenden för ensamkommande flyktingbarn för 2012. Källa: Migrationsverket (2013c).

Den svenska regeringen uppger att barn som inte anses ha skyddsbehov eller andra skäl att stanna i Sverige ska få möjlighet att på ett värdigt sätt återvända till sina hemländer (Regeringen, 2012a). I Sverige gäller att det asylsökande barnet efter negativt beslut från Migrationsverket måste lämna landet, antingen frivilligt eller med tvång. Vi återkommer till och utvecklar beskrivningen av procedurerna kring frivilligt och framtvingat återvändande i kapitel 4. Det är just frågan om det värdiga återvändandet som står i fokus för det forskningsprojekt som kortfattat beskrevs inledningsvis. Det värdiga återvändandet måste problematiseras och analyseras i relation till andra mål och riktlinjer som styr centrala aktörers verksamheter. Den här rapporten är visserligen huvudsakligen deskriptiv och inventerande men visst utrymme finns ändå att diskutera denna relation i det avslutande kapitlet. Först måste emellertid det legala ramverk som styr och reglerar mottagande och återvändande presenteras.

3. REGLERINGAR AV MOTTAGANDE OCH ÅTERVÄNDANDE

I Sverige styrs mottagande och återvändande av flera olika politiska nivåer och därmed av flera olika typer av regleringar. I detta kapitel beskrivs och diskuteras innehållet i centrala internationella konventioner, EU-riktlinjer, svenska lagar och regleringsbrev.

3.1. Internationella konventioner

Sverige har som de flesta av världens länder undertecknat och ratificerat flera internationella konventioner avseende mänskliga rättigheter, flyktingars rättigheter och barns rättigheter. Detta innebär att Sverige har förpliktat sig att respektera och följa konventionernas innehåll. När det gäller barns rättigheter hänvisas det i många sammanhang till FN:s barnkonvention (Konventionen om barnets rättigheter) som har utgångspunkten *barnets bästa*. Portalparagrafen i barnkonventionen, artikel 3:1 lyder: "Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet."

Utöver den definition av flykting som fastslås i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning och i protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, fastställs i dessa också de rättigheter flyktingar har. Av konventionen framgår t.ex. att ingen stat får utvisa flyktingar till länder där deras liv eller frihet hotas på grund av "ras, religion, nationalitet, tillhörighet av en särskild social grupp eller politisk åsikt" (Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, artikel 33). Även om Sverige undertecknat och ratificerat konventionerna och därmed är normativt bundna av dem, gäller de inte per automatik som svensk lag. För att svenska domstolar ska kunna använda konventionsinnehåll som underlag för beslut krävs att innehållet införlivas i svensk rättsordning genom transformering eller inkorporering. Innebörden av det senare är att riksdagen antar en lag som stipulerar att konventionsinnehållet gäller som svensk lag; det förra att innehållet förs in i nya eller ändrade bestämmelser i svenska lagar. Eftersom detta är relativt ovanligt har Sverige fått kritik av internationella granskare bland annat för att Konventionen om barns rättigheter inte gäller som svensk lag (Wimelius, Isaksson, Eriksson, Hanberger och Ghazinour, 2012). Respekten för mänskliga rättigheter ingår dock i folkrättens förpliktelser. Ratificeringen innebär med andra ord att Sverige åtar sig att upprätthålla respekten för konventionerna på sitt territorium.

3.2. Gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU

EU:s asyl- och migrationspolitik har vuxit fram under de senaste tio-femton åren. Medlemsländerna har i allt större utsträckning tagit ett gemensamt ansvar för kontroll över gränserna mot länder som inte är med i EU. Det är en följd av att det går att resa fritt inom unionen och att gränskontrollerna har tagits bort mellan de flesta EU-länder. Som medlem i EU deltar Sverige i utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. De första stegen mot en sådan togs genom undertecknandet av Amsterdamfördraget 1997. I fördraget, som trädde ikraft 1999, enades medlemsländerna om att behandla asyl- och migrationsfrågor överstatligt istället för mellanstatligt. I oktober samma år beslutade de europeiska regeringarna i Tammerfors,

Finland, att asyl- och migrationspolitiken skulle harmoniseras inom EU. Medlemmarna beslutade också att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle inrättas tillsammans med ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status som skulle gälla i hela unionen.

År 2004 antogs Haagprogrammet som bland annat fastställer de vägledande principerna för asyl- och migrationspolitiken. Samma år var byggstenarna i ett gemensamt europeiskt asylsystem på plats; ett antal direktiv stipulerade miniminormer för mottagande, förfaranden och kvalifikationer. År 2004 beslutades även att ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattade ett gemensamt asylförfarande skulle upprättas senast 2010.

Efter Haag följde Stockholmsprogrammet som antogs 2010. Där återfinns bland annat riktlinjer för EU:s samarbete i asyl- och migrationsfrågor för perioden 2010-2014. EU-kommissionen har som en följd av Stockholmsprogrammet tagit fram en handlingsplan för hur målen i programmet ska nås. I handlingsplanen återfinns förslag till lagstiftning och andra åtgärder som kommissionen ska föreslå ministerrådet och Europaparlamentet under femårsperioden. När det gäller asyl- och migrationsfrågor innehåller Stockholmsprogrammet bland annat gemensamma regler för hur länderna ska komma fram till om en person ska räknas som flykting. I asylprocessen ska länderna ta hänsyn till olika faktorer i personens bakgrund och livssituation, vad som räknas som förföljelse, hur situationen i personens hemland ser ut med mera. Länderna kan också själva välja att ta emot flyktingar av humanitära skäl. Stockholmsprogrammet fastslår att ensamkommande flyktingbarn som anländer till medlemsstaterna från tredjeländer är att betrakta som en särskilt utsatt grupp som kräver särskild uppmärksamhet och särskilt utformade åtgärder (Europeiska unionens officiella tidning, 2010). En specifik handlingsplan för ensamkommande flyktingbarn har därför antagits. Handlingsplanen betonar att återförening med den egna familjen i många fall är det bästa för barnet. Återvändande ska om det är möjligt ske frivilligt och vara barnanpassat. Detta kräver exempelvis ett ökat samarbete med tredjeländer och transitländer. Handlingsplanen förespråkar också en uppföljning av återvändandet genom olika former av stöd (EU Kommissionen, 2010, 12-13).

Sveriges regering har välkomnat unionens handlingsplan för ensamkommande flyktingbarn och uttryckligen ställt sig bakom att medlemsstaterna ska ta hänsyn till barnens behov av skydd och garantera att barnen tillförsäkras sina rättigheter enligt barnkonventionen och andra relevanta internationella instrument (Regeringskansliet, 2010).

Vad avser gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU bör det slutligen framhållas att ett särskilt stödkontor, European Asylum Support Office (EASO), är under uppbyggnad. EASO är ett oberoende kompetenscentrum som står kommissionen och medlemsstaterna och deras asylkontor nära. EASO har även ett nära samarbete med UNHCR och för 2013 uppger man att detta samarbete kommer att stärkas inom områden som rör bland annat utbildning, återbördande ("resettlement") av ensamkommande flyktingbarn och dimensionering av det europeiska gemensamma asylsystemet (European Asylum Support Office, 2013, 21). En av EASO:s uppgifter gäller alltså permanent stöd till medlemsstaterna för att implementera ett gemensamt europeiskt asylsystem, däri ingår att upprätta specifika program gällande ensamkommande flyktingbarn och trafficking av människor. Här handlar det om att

utveckla verktyg, tekniker och metoder samt goda exempel, med mål att förbättra beslutprocesserna inom hela EU.

Dublinförordningen

Dublinförordningen var fram till den 6 juni 2013 helt central i förhållande till ensamkommande flyktingbarn. Dublinförordningen gäller i EU-länderna, Norge, Island och Schweiz och reglerar vilket land som ska ansvara för en ansökan om asyl. Förordningen gör gällande att endast *ett* land ska pröva en asylansökan. Om en person fått ett visum eller uppehållstillstånd i ett annat Dublinland, sökt asyl i ett annat Dublinland eller om personen rest in utan tillstånd i ett land som skrivit under Dublinförordningen gäller att asylansökningar skall prövas i det landet. Under 2012 omfattades 328 barn i Sverige av Dublinförordningen och sändes tillbaka till andra Dublinländer för att få sin ansökan prövad där (Migrationsverket, 2013b). Förordningen har under flera år varit föremål för debatt och kritiker har ifrågasatt det lämpliga i att skicka ensamkommande flyktingbarn fram och tillbaka mellan länder. Den 6 juni 2013 kom ett utslag i EU-domstolen gällande tolkningen av Dublinförordningen. Utslaget gällde tre barn som velat få sina asylansökningar prövade i Storbritannien, som inte var deras första asylland. Med hänvisning till barnets bästa slog domstolen fast att barn som regel inte skall överföras mellan länder; deras asylansökningar skall istället behandlas i det land de befinner sig (EU-domstolen, 2013).

Återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet har redan tidigare omnämnts i denna rapport. Det antogs av Europaparlamentet och rådet den 16 december 2008 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna senast den 24 december 2010 (SOU 2009:60). Syftet med direktivet var att medlemsstaterna skulle införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Där slås fast att ensamkommande flyktingbarn ska betraktas som utsatta personer. Det står också uttryckligen i artikel 10.1 att innan ett beslut om återvändande fattas beträffande ett ensamkommande flyktingbarn, ska stöd av lämpliga organ som inte är verkställande myndighet beviljas för barnets bästa. Innan ett ensamkommande flyktingbarn avlägsnas ska myndigheterna i det avvisande landet enligt artikel 10.2 i direktivet försäkra sig om att barnet kommer att överlämnas till en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet i mottagarlandet. Enligt artikel 17 ska ensamkommande flyktingbarn endast hållas i förvar som en sista utväg och under så kort tid som möjligt (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG). Med anledning av Återvändandedirektivet har den svenska utlänningslagen ändrats. Vi diskuterar detta i nästa avsnitt.

3.3. Svenska lagar

Enligt den rättsliga hierarkin ska svenska lagar anamma de utgångspunkter, normer och gemensamma bestämmelser och riktlinjer som återfinns på internationell nivå och inom EU. Av den anledningen beslutade regeringen den 5 februari 2009 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. ta ställning till hur Återvändandedirektivet skulle genomföras i svensk rätt; därefter lades propositionen *Genomförande av återvändandedirektivet* (Proposition 2011/12:60) fram. Propositionen, som bygger på

en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna, ligger till grund för ändringarna i utlänningslagen. En rad lagar reglerar visserligen arbetet med ensamkommande flyktingbarn i Sverige men när det gäller vem som får stanna i landet är det utlänningslagen som styr. Gällande ensamkommande flyktingbarn krävdes det emellertid endast en ändring i utlänningslagen med anledning av Återvändandedirektivet. Ändringen, som rör mottagande i det land barnet skall återvända till, genomfördes utifrån artikel 10.2 i Återvändandedirektivet och trädde ikraft den 1 maj 2012:

”Ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn får inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.” (Utlänningslagen 12 kap. 3 a §)

I regeringens proposition, som antogs av riksdagen den 21 mars 2012, anges bland annat att en mottagningsenhet kan utgöras av en social myndighet, ett barnhem eller annan institution som på ett lämpligt sätt kan ta emot och ta hand om barnet (Proposition 2011/12:60). Propositionen fastslår i övrigt att när det gäller hänsyn till barnets bästa finns det redan reglerat i portalstadgandet om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen (SFS 2005:716). Angående direktivet om att ensamkommande flyktingbarn ska hållas i förvar så kort tid som möjligt gäller i Sverige maximalt 72 timmar; om synnerliga skäl finns kan den tiden utsträckas med ytterligare 72 timmar. Barnen placeras i sådana fall på anläggningar som tar emot familjer och kvinnor. Pojkar som närmar sig 18 års ålder, placeras dock i vissa fall på avdelningar tillsammans med män (SOU 2009:60).

Regleringsbrev

Regleringsbrev är årliga regeringsbeslut som bland annat innehåller regeringens mål- och resultatkrav på olika myndigheter, däribland Migrationsverket, Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen. När det gäller ensamkommande flyktingbarns återvändande anges att samverkan mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården är central vilket t.ex. framgår av regleringsbrevet 2012 (Regeringen, 2012b, 4):

”Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska i samverkan effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut med syfte att, i förhållande till verksamhetsåret 2012, påtagligt öka antalet verkställda beslut avseende personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande.”

Noterbart är också att regeringen i regleringsbrevet ställer upp kvantitativa mål när det gäller avvisningar och utvisningar generellt. Dessa mål bör således diskuteras i relation till det uttalade målet att barn som inte bedöms ha skyddsbehov i Sverige skall få återvända hem på värdiga sätt; i den här rapporten förs, som tidigare indikerats, en sådan diskussion i det sista kapitlet. I regleringsbrevet för Migrationsverket läggs fokus på ensamkommande flyktingbarn specifikt. Regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att verka för att ett välfungerande mottagande kan ske i hemlandet för de ensamkommande flyktingbarn som avvisas eller utvisas. Det poängteras också uttryckligen att verkställigheten ska ske med beaktande av barnkonventionen. Vidtagna åtgärder ska redovisas till regeringskansliet. Vidare ska Migrationsverket

redovisa åtgärder för att barn med avvisnings- eller utvisningsbeslut i ökad utsträckning ska kunna återvända till hemlandet. Det ska även framgå i redovisningen hur många verkställighetsbeslut som inte genomförs på grund av att mottagande i hemlandet saknas. Regeringen fastslår att Migrationsverket ska prioritera åtgärder för att öka återvändandet av ensamkommande flyktingbarn med lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning (Regeringen, 2012c).

Efter att i detta kapitel ha redogjort för det ramverk som reglerar mottagande och återvändande diskuteras i nästa kapitel tämligen detaljerat hur en process från asylansökan till avslag och återvändande kan se ut. I detta sammanhang redovisas också centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag.

4. ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN: FRÅN ASYLANSÖKAN TILL BESLUT OM ÅTERVÄNDANDE

I följande kapitel ges en beskrivning av ansvar, roller och uppdrag som olika aktörer inom stat och kommun har när ett ensamkommande barn söker asyl i Sverige. Den del av kapitlet som beskriver asylprocessen är upplagd så att den kronologiskt beskriver barnets möten med svenska myndigheter. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur återvändandeprocesser kan se ut, både om de genomförs med frivillighet och med tvång.

4.1. Centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag

Migrationsverket

Den statliga myndigheten Migrationsverket har 28 kontor runt om i Sverige. Myndigheten prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap (Migrationsverket, 2013d). Migrationsverket får sitt uppdrag från riksdag och regering bland annat via det årliga regleringsbrevet. Den 1 juli 2006 trädde bestämmelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (SFS 1994:137) i kraft (SOU 2011:64). Lagen innebär att staten, genom Migrationsverket, har huvudansvaret för mottagande av asylsökande, det gäller både vuxna och barn medan kommunerna ansvarar för barnens sociala omhändertagande.

När en minderårig söker asyl i Sverige innebär det att han eller hon har lämnat sitt land för att söka skydd någon annanstans. Barn kan inte själva söka asyl utan måste ha en god man som i föräldrarnas ställe kan ta tillvara deras intressen. Under perioden fram till EU-domstolens utslag i juni 2013 var det första Migrationsverket prövade, sedan en asylansökan lämnats in, om Sverige eller något annat land skulle pröva den. När en ansökan prövas i Sverige utreder Migrationsverket barnets asylskäl. Migrationsverket ska enligt regeringens regleringsbrev fatta beslut i ensamkommande flyktingbarns asylärenden inom tre månader från det att ansökan kommit in (Regeringen, 2012c). Handläggaren vid Migrationsverket träffar det asylsökande barnet tillsammans med god man och det offentliga biträdet. Den sökande ska då berätta om sig själv, sitt liv och vad som hänt före flykten till Sverige. Migrationsverket ska ta hänsyn till barnets ålder, mognad och psykiska tillstånd när utredningen görs. Asylprövningen kan antingen resultera i beviljande av uppehållstillstånd eller avslag och återvändande.

Kommunen

Det organisatoriska ansvaret för de ensamkommande flyktingbarnen är utformat så att den kommun där barnet först ger sig tillkänna räknas som barnets ankomstkommun vilken därmed får ett initialt ansvar för mottagandet av barnet. Detta sker företrädesvis i en av de nio kommuner i landet där Migrationsverket har enheter vid vilka man kan söka asyl. Migrationsverket anvisar därefter barnet till en kommun med vilken man har tecknat överenskommelse om mottagande. En överenskommelse

innebär att en kommun åtar sig att anordna ett organiserat mottagande och boende för ensamkommande barn (Backlund, Eriksson, von Greiff och Åkerlund 2012). Detta innebär bland annat att kommunen ska utreda barnets behov, utse god man och fatta beslut om insats i lämpligt boende. Kommunernas ansvar gäller både asylsökande och ensamkommande barn och ungdomar som har fått uppehållstillstånd. Barn som kan ange en adress till en anhörig när de kommer, kan anvisas till denna. I dessa fall är det alltid den kommun dit barnet anvisas som är ansvarig för att barnets behov tillgodoses.

Enligt kap. 1 i socialtjänstlagen (SFS 2001:453), även kallad portalparagrafen, har kommunen det yttersta ansvaret för att alla vuxna, barn och ungdomar som bor i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Detta innebär att även ensamkommande asylsökande barn har möjlighet att ta del av stödinsatser som socialtjänsten erbjuder.

I april 2013 hade 265 av Sveriges 290 kommuner avtal med Migrationsverket om mottagande (Migrationsverket, 2013e). Under 2012 hade 273 kommuner avtal och under åren 2007-2011 har antalet kommuner med avtal varierat mellan 268 och 271. Från och med den 1 januari 2014 kommer dock Migrationsverket att ha rätt att anvisa barn också till kommuner som saknar avtal med verket. Skälet till detta är att de platser som samtliga avtal summerar till inte räcker för att täcka behovet.

Socialtjänsten

Socialtjänstens organisering av verksamheterna kring ensamkommande barn (både flyktingar och sådana som beviljats permanent uppehållstillstånd) varierar mellan län och kommuner. Vid exempelvis socialtjänsten i Umeå kommun finns en specifik enhet med fyra socialsekreterare som enbart arbetar med ensamkommande barn (Eriksson, Ghazinour, Hanberger, Isaksson och Wimelius, 2013). Enhetens verksamhet räknas till myndighetsutövning inom socialtjänsten och styrs bland annat av socialtjänstlagen. De socialsekreterare som arbetar med ensamkommande barn har, i ett första läge i asylprocessen, i uppdrag att utreda barnens behov. Det innebär bland annat att fatta beslut om insatser och boende, att utse god man och se till att barnen får skolundervisning.

Enligt de allmänna bestämmelserna om vård utanför det egna hemmet, är det socialnämndens ansvar att se till att den som behöver bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB-hem). Detta gäller även för ensamkommande flyktingbarn och en majoritet av dem placeras i HVB-hem. Socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till HVB-hem och att de som bor i ett sådant hem får goda levnadsvillkor. HVB-hem för ensamkommande barn kan bedrivas av kommuner och landsting eller som bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Tillsynsmyndighet för denna typ av verksamhet är Inspektionen för vård och omsorg (IVO)⁵. På HVB-hemmet blir det ensamkommande barnet vanligen tilldelat en eller flera kontaktpersoner. Personal kan ha olika utbildningsbakgrunder såsom lärare, socionomer, sjukgymnaster, arbetsterapeuter eller fritidsledare, alla har inte med nödvändighet högskoleutbildning. Kontaktpersonen ansvarar för barnens

⁵ IVO:s huvuduppgift är att granska att människor får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. IVO bildades den 1 juni 2013.

vardagsrutiner och de insatser som görs styrs av den utredning som den ansvarige socialsekreteraren gjort (Eriksson et al., 2013).

Överförmyndaren

Varje ensamkommande flyktingbarn ska få en god man som kan företräda barnet. Det är överförmyndaren eller överförmyndarnämnden i den kommun barnet bor som utser en god man. Kommunens överförmyndarverksamhet utövar tillsyn över de gode män och förvaltare som finns i kommunen. Rätten till god man regleras i lag om god man för ensamkommande barn (SFS 2005:429). Lagen slår fast att om barnet vid ankomst till Sverige är skilt från båda sina föräldrar, eller någon annan vuxen som får anses ha trätt in i föräldrarnas ställe, ska överförmyndaren förordna en god man för att i vårdnadshavarens ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Förordnande av god man ska göras så snart som möjligt.

Den gode mannen skall enligt lagen bistå barnet i frågor som rör uppehållstillstånd, boende, hur barnets tillgångar ska användas och i vilken skola det ska gå (SFS 2005:429). Det ligger däremot inte i den gode mannens uppgift att sköta den dagliga omvårdnaden och tillsynen av barnet. Inte heller har god man någon försörjningsplikt gentemot barnet. När barnet fyller 18 år och blir myndigt upphör godemanskapet. Om barnet beviljas uppehållstillstånd övergår uppdraget som god man i ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare. Enligt 11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken (SFS 1949:381) ska den gode mannen, som kan vara en lekmannaperson, vara erfaren, rättrådig och särskilt lämpad för arbete med barn i utsatta situationer. Personen ska ha kunskap om och förståelse för barns behov, ha goda kunskaper om det svenska samhället och kunskap om utlänningsärenden och asylprocessen.

Polisen

I Sverige finns 21 polismyndigheter och på varje polismyndighet finns gränspolisenheter eller motsvarande. Polisens uppgift är att bevaka Sveriges och Schengens gränser samt utreda brott med anknytning till utlänningslagstiftningen. Enheterna kontrollerar bland annat om inresande har giltiga resehandlingar och får vistas i landet samt spanar efter efterlysta personer. Gränspolisen ansvarar också för verkställigheter av Migrationsverkets, polismyndighetens och domstolens beslut om av- och utvisningar. En verkställighet innebär ofta att gränspolisen följer med den utvisade på resan hem eller till det förmodade hemlandet, om identiteten inte är fastställd eller om personen begått ett brott (Rikspolisstyrelsen, 2013). Gränspolisen samarbetar med andra enheter inom polisen liksom med svenska polisens internationella sambandsmän men också med till exempel Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket, Kriminalvården, utländska polismyndigheter samt Luftfartsverket, flygbolag och rederier. När det gäller polismyndighetens beslut angående utlänningslagen är det länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendenter eller polissekreterare som får fatta beslut. Polismyndigheten kan dock uppdra åt annan anställd att fatta beslut i ärenden om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Polismyndigheten kan också sluta avtal med annan polismyndighet att fatta beslut i sådana ärenden (Polisförordningen, 1998:1558) ⁶.

Polisen och Migrationsverket har tecknat en överenskommelse om fördelningen av ansvar när det gäller verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar. Syftet med denna överenskommelse är att ge riktlinjer om samverkan så att av- och utvisningar kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt. I överenskommelsen påpekas att verkställigheterna ska ske under värdiga former. Handläggning av ärenden som rör barn utan vårdnadshavare tas särskilt upp i överenskommelsen. Om ett sådant ärende ska överlämnas till polisen ska samverkan mellan de båda myndigheterna ske både före och efter överlämnandet. Vid samverkan bör särskild hänsyn tas till ärenden som rör barn, sjuka och andra särskilt utsatta grupper (Rikskriminalpolisen, 2010).

4.2. Asylprocessen

Myndigheternas olika ansvar och roller i arbetet med asylsökande barn har översiktligt beskrivits i de tidigare avsnitten. I de följande avsnitten beskrivs hur en asylprocess kan se ut och vilka krav som ställs på sådana processer.

Barnrättskommitténs rekommendationer

FN:s barnrättskommitté övervakar i enlighet med barnkonventionen staternas framsteg i arbetet med att implementera barnkonventionen (UN Committee on the Rights of the Child, 2005). Kommittén utfärdar även allmänna rekommendationer som syftar till att ge staterna vägledning i detta arbete. Barnrättskommittén har i rekommendationer till Sverige anfört att ensamkommande flyktingbarn ska ha tillgång till en barnvänlig asylprocess, oavsett deras ålder. Barnet ska representeras av en god man samt av ett juridiskt ombud, ett så kallat offentligt biträde. Beroende på ålder ska barnet höras personligen innan beslut fattas. Vid oklara omständigheter runt asylärenden ska barns utsagor ges företräde. Handläggningen av ärenden gällande ensamkommande flyktingbarn ska skötas av tjänstemän utbildade i att anlägga både barnperspektiv och könsperspektiv vid tillämpningen av den internationella och nationella lagstiftningen.

Asylskäl

Det finns tre olika grunder för att få uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i Sverige, som *flykting*, som *alternativt skyddsbehövande* eller som *övrig skyddsbehövande*. Som tidigare redogjorts för definieras en *flykting* i 4 kap. 1 § utlänningslagen (SFS 2005:716) som en person som kan bli utsatt för förföljelse vid återvändande till sitt hemland, som inte kan få skydd i sitt eget hemland och där förföljelse riskeras på grund av ras, nationalitet, religion, politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Med *alternativt skyddsbehövande* avses enligt

⁶ Av polislagen framgår att en enskild polisman inte kan fatta några beslut i så kallade polismyndighetsärenden. Det kan dock ske i undantagsfall när det gäller tillfälliga omhändertaganden om ett dröjsmål skulle innebära en fara för liv och hälsa och att förutsättningarna för ett omhändertagande i övrigt är uppfyllda (SFS 1984:387).

4 kap. 2 § utlänningslagen en person som riskerar tortyr, dödsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling vid ett återvändande. Med *övrig skyddsbehövande* avses enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen en person som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet och känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp eller en person som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Under våren 2013 pågick en politisk debatt i Sverige om skrivningarna i utlänningslagen. I kapitel 5 6 § har hänvisats till ”synnerligen ömmande omständigheter”. Sådana har tidigare benämnts ”humanitära skäl” och utgjort undantagsbestämmelser på basis av vilka asylsökande kan få skydd i Sverige. Föreligger synnerligen ömmande omständigheter kan med andra ord ett ensamkommande flyktingbarn få uppehållstillstånd i Sverige även om barnet varken kan definieras som flykting eller som övrigt skyddsbehövande (Regeringen, 2013a). Under våren träffades en överenskommelse mellan Miljöpartiet de gröna och den borgerliga alliansregeringen om att skrivningen om synnerligen ömmande omständigheter skulle ändras till ”särskilda ömmande omständigheter”. Den politiska intentionen bakom ändringen var att skapa förutsättningar för att fler barn skulle få stanna då ”särskilda” i sammanhanget är ett juridiskt sett vidare begrepp än ”synnerliga”. Förändringen gäller från och med 1 juli 2014.

Återförening

Barn har enligt barnkonventionen rätt att vara med sin familj (Konventionen om barnets rättigheter). Svenska myndigheter har därför som mål att försöka hitta föräldrarna eller annan vårdnadshavare till de barn som kommer ensamma till landet. Sökandet efter föräldrarna pågår parallellt med asylutredningen och syftet är att barnet i första hand ska kunna återförenas med familjen i hemlandet. Om föräldrarna befinner sig i trygghet i något annat land kan återföreningen också ske där.

Om det inte är möjligt för familjen att återförenas i hemlandet, eller något annat land, kan återföreningen ske i Sverige. Detta är möjligt sedan familjen ansökt om och beviljats uppehållstillstånd för familjeåterförening med barnet.

Beslut om asyl

När Migrationsverket fattar beslut om ett flyktingbarns asylärende jämförs det som barnet har berättat i asylutredningen med den information som Migrationsverket har om hur situationen ser ut i barnets hemland (Migrationsverket, 2013f). Utifrån dessa fakta görs sedan en bedömning baserad på de skyddsskäl som finns i utlänningslagen. Om Migrationsverket bedömer att barnet har rätt till asyl i Sverige utfärdas ett uppehållstillstånd (Migrationsverket, 2013g). Det finns olika typer av uppehållstillstånd. Antingen ett permanent sådant, vilket innebär att barnet har rätt att stanna i Sverige så länge det vill. I vissa fall kan istället tidsbegränsade uppehållstillstånd utfärdas, exempelvis för ett år. Efter att barnet fått uppehållstillstånd avslutas asylärendet av Migrationsverket och det är fortsättningsvis kommunen där barnet bor som har ansvaret för boende och fortsatt etablering i landet (Migrationsverket, 2013g).

Om Migrationsverket däremot bedömer att barnet inte har skyddsskäl att stanna i Sverige utfärdas ett beslut om avslag (Migrationsverket, 2013h). Barnet ska då avvisas eller utvisas från Sverige. Tillsammans med den gode mannen kallas barnet till ett möte vid Migrationsverkets mottagningsenhet. Där förklaras varför beslut om avvisning/utvisning har fattats (Migrationsverket, 2013h). Om Migrationsverket avslår en ansökan kan beslutet överklagas till någon av de tre migrationsdomstolarna, det vill säga förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö (Regeringen, 2013b). Migrationsdomstolarnas beslut kan i sin tur överklagas till Migrationsöverdomstolen, som utgörs av Kammarrätten i Stockholm. Migrationsöverdomstolens domar är prejudicerande och styr således hur ärenden med likartad problematik skall bedömas i framtiden. Migrationsöverdomstolen ger bara prövningstillstånd om den bedömer att domen kommer att vara av betydelse för att vägleda Migrationsverket och migrationsdomstolarna när de tillämpar utlänningslagen och andra bestämmelser på området, eller om det annars finns synnerliga skäl för att pröva överklagandet.

Om barnet, den gode mannen och biträdet väljer att inte överklaga, sker en nöjdförklaring och barnet påbörjar planeringen för att återvända hem. Barnet har rätt att gå i skolan och har rätt till hälso- och sjukvård ända fram till återresan. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan enligt svensk rätt inte verkställas förrän det vunnit laga kraft eller en nöjdförklaring avgetts (Proposition 2011/12:60).

4.3. Återvändandeprocessen

Innan ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande flyktingbarn fattas, måste Migrationsverket enligt utlänningslagen först försäkra sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn i hemlandet. Liksom när det gäller övriga bestämmelser i utlänningslagen ska barnets bästa vara i fokus. Ett återvändande kan antingen ske frivilligt eller med tvång.

Frivilligt återvändande

Vid ett frivilligt återvändande samarbetar barnet, god man och tjänsteman på Migrationsverket i så kallade återvändandesamtal (Migrationsverket, 2013i). Mötena fokuserar på vem eller vilka som ska ta emot barnet i hemlandet, eller det land som barnet ska åka till. Det är i första hand föräldrarna som ska ta emot barnet. I de fall där det inte är möjligt kan mor- och farföräldrar eller vuxna syskon fungera i deras ställe. Om det inte finns några släktingar tillgängliga kan barnet tvingas resa till ett barnhem.

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken flyktingbarn frivilligt ska lämna landet. Tidsfristen är fem månader. Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller när barnet avgett en nöjdförklaring. Om barnet inte har en giltig resehandling kan Migrationsverket hjälpa till att ordna med en sådan (Migrationsverket, 2013i). Migrationsverkets personal reser med barnet från Sverige till det land som barnet ska åka till.

Framtvingat återvändande

Flyktingbarn är skyldigt att lämna landet efter ett av- eller utvisningsbeslut. Om barnet väljer att inte komma (undanhåller sig) när Migrationsverket kallar till samtal om återvändandet, lämnar Migrationsverket över ärendet till polisen (Migrationsverket, 2013h). Det görs också om barnet visar att han/hon inte tänker medverka till hemresan. Om en person motsätter sig att bli avvisad eller utvisad kan enligt utlänningslagen, i sista hand, tvångsmedel användas för att personen ska lämna landet. Vidare betonar utlänningslagen vikten av att dessa tvångsmedel ska vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. Tvånget ska också utföras med respekt för individens grundläggande rättigheter och med respekt för den berörde personens värdighet och fysiska integritet (Migrationsverket, 2013i). I svensk lagstiftning finns flera bestämmelser som begränsar befogenheterna att använda våld vid tvångsvis verkställighet, exempelvis bestämmelserna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken (SFS 1962:700) och bestämmelserna i 11 kap. 6 § utlänningslagen (SFS 2005:716) om möjligheter att begränsa en förvarstagen utlännings frihet. Enligt 10 § polislagen (SFS 1984:387) ska det våld som får användas av en polisman vara proportionerligt och försvarligt. I portalbestämmelsen i 1 kap. 8 § utlänningslagen (SFS 2005:716) betonas även vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar.

Förvar

För att en person ska få tas i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut krävs att det finns anledning att anta att personen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får enligt 10 kap. 3 § utlänningslagen (SFS 2005:716) endast tas i förvar om det föreligger synnerliga skäl. Enligt 10 kap. 5 § utlänningslagen (SFS 2005:716) får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar. Under tiden i förvar förs dialoger med den person som ska av- eller utvisas för att denne ska ändra uppfattning och försök görs att få personen att skaffa nödvändiga resedokument. Kriminalvården ansvarar för att eskortera dessa personer hem när det är möjligt; polisen får den uppgiften när Kriminalvården ber om hjälp.

Enligt 11 § polislagen (SFS 1984:387) får en enskild polis under vissa förutsättningar omhänderta en utländsk person i avvaktan på polismyndighetens beslut. I 10 kap. 17 § 3 st. utlänningslagen (SFS 2005:716) ges även tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen denna rätt om de medverkar vid en kontroll av en utländsk person.

Hinder för återvändande

Ett hinder för verkställighet kan vara principen om non-refoulement. Det innebär att en stat inte får avvisa eller utvisa en flykting till gränsen mot ett område där personens liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, politisk åskådning eller minoritet. Principen framgår av artikel 33 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, av Europadomstolens praxis samt av artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Inte bara hot mot liv eller frihet omfattas av principen, även risken för förföljelse inbegrips (SFS 2005:716).

Verkställigheten kan skjutas upp under en lämplig tidsperiod, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (SFS 2005:716). Migrationsverket ska särskilt beakta personens fysiska och psykiska tillstånd och tekniska omständigheter såsom brist på transportkapacitet eller att ett avlägsnande misslyckats på grund av bristfälliga identitetshandlingar. Detsamma gäller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot personen eller om det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas (SFS 2005:716). Ett exempel på en sådan särskild anledning kan, som tidigare nämnts, vara att ett barn inte kommer att tas om hand på lämpligt sätt om det sänds till hemlandet. Enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (SFS 2005:716) ska i första hand ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd meddelas, beroende på om hindret har tillfällig eller långvarig karaktär. Ännu ett hinder för verkställighet behandlas i 12 kap 19 § där det hänvisas till nya omständigheter som vid tidigare beslut ej varit kända. Enligt 12 kap. 22 § 1 st. utlänningslagen (SFS 2005:716) kan ett beslut om utvisning preskriberas om en mottagare inte kunnat hittas inom fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft.

Övervakning av rättsäkerheten vid återvändande

I Sverige finns det flera olika instanser som övervakar att utländska personers rättigheter upprätthålls. Förvaltningsdomstolarna, Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) är exempel på aktörer som en utländsk person själv kan vända sig till. JO och JK utövar tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. JO kan inte ompröva beslut som andra myndigheter har fattat men kan exempelvis göra uttalanden som är kritiska eller vägledande. JK kan inte heller ompröva beslut som andra myndigheter har fattat och har en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Även Migrationsverket står för en del av den generella tillsynen. En enskild kan vända sig till en sökandeombudsman hos Migrationsverket om han eller hon anser sig ha blivit illa behandlad av någon anställd på Migrationsverket. Sökandeombudsmannen ska utreda klagomål som avser bemötande och förhållningssätt.

Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn av polismyndigheterna, bland annat när det gäller handläggningen av utlänningsärenden. Detta sker genom inspektioner. Övervakning av utländska personers rättigheter sker även av frivilligorganisationer som besöker Migrationsverkets förvarsenheter.

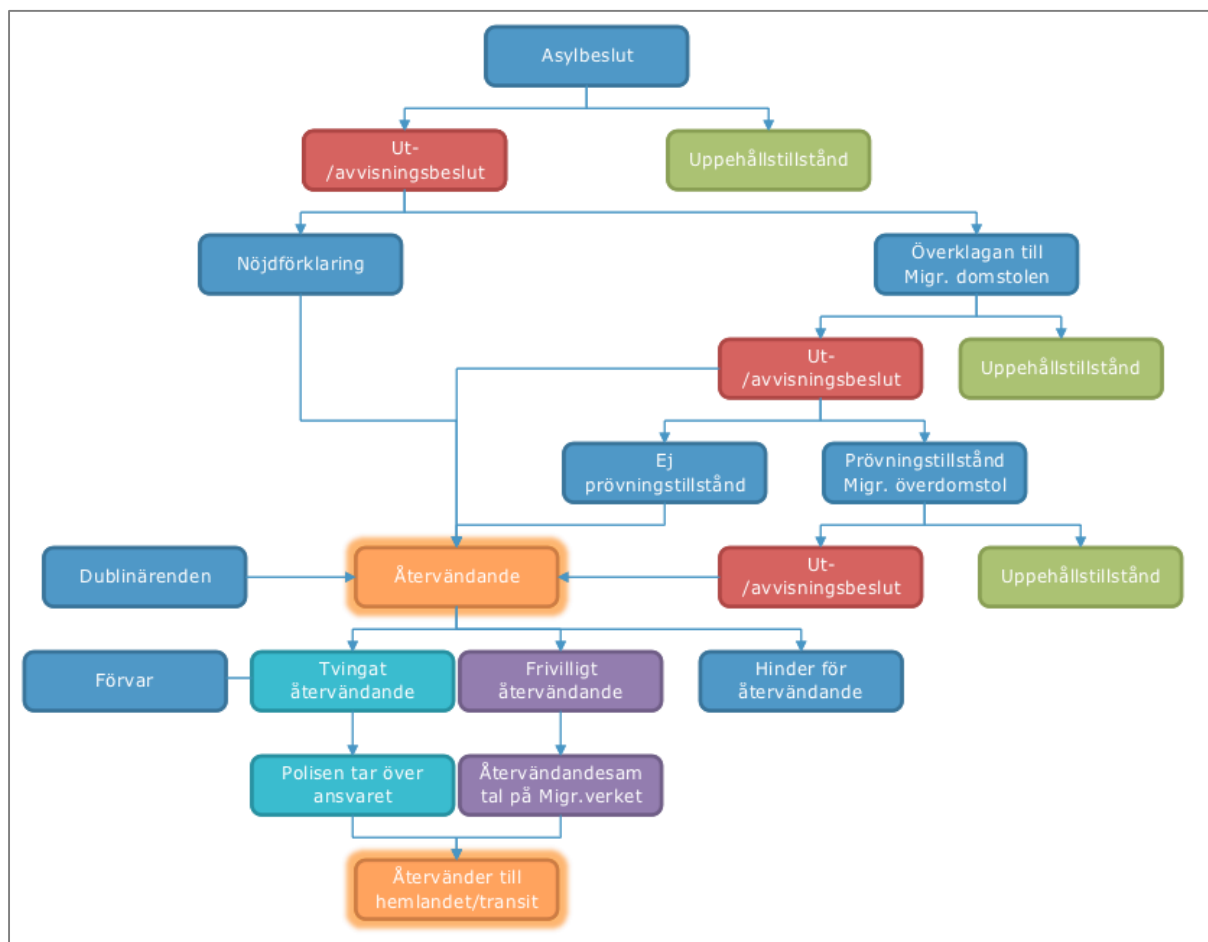
4.4. Sammanfattning

Ett stort antal aktörer är ansvariga för de ensamkommande flyktingbarn som söker asyl i Sverige. *Migrationsverket* är den myndighet som prövar den asylansökan som lämnas in. *Kommunerna* är ytterst ansvariga för att de som bor i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Det gäller även ensamkommande flyktingbarn. De kommuner som har en överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande flyktingbarn har ansvar för att utreda barnets behov, utse *god man* via överförmyndarnämnden och fatta beslut om insats i lämpligt boende, exempelvis *HVB-hem*. Vid en av- eller utvisning kan Migrationsverket lämna över verkställigheten av ärendet till *polisen* om barnet inte medverkar till av- eller utvisningen.

Vid bedömning av asylskäl ska barnets bästa vara i fokus. Det finns tre olika grunder för att få uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i Sverige, som *flykting*, *alternativt skyddsbehövande* eller *övrigt skyddsbehövande*. Från och med den 1 juli 2014 finns - som beskrevs i avsnitt 4.2., möjlighet att få uppehållstillstånd på grund *särskilt ömmande omständigheter*.

När Migrationsverket gjort sin asylutredning kan myndigheten antingen besluta om ett uppehållstillstånd eller om av- eller utvisning. Innan ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande flyktingbarn fattas, måste Migrationsverket enligt utlänningslagen först försäkra sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn i hemlandet. Ett återvändande kan antingen ske frivilligt eller med tvång. Om en person motsätter sig att bli avvisad eller utvisad kan, i sista hand, tvångsmedel användas för att personen ska lämna landet. Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

I Sverige finns det flera olika instanser som övervakar att utländska personers rättigheter respekteras, exempel är förvaltningsdomstolarna, Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Nedanstående bild illustrerar hur processen kan se ut efter ett beslut rörande en asylsökans har fattats.



5. INVENTERING AV INTERNATIONELL OCH SVENSK FORSKNING OM ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN

I det här kapitlet görs en övergripande tematisk inventering av befintlig internationell och svensk forskning om ensamkommande flyktingbarn och om ensamkommande flyktingbarns återvändande. Inventeringen (som dock inte gör anspråk på att vara uttömmande) baserar sig både på analyser av publikationer som redovisas i några av de största vetenskapliga databaserna (Ebsco och Web of Science) under perioden 2007-2013 och på övergripande kartläggningar av svenska publikationer i termer av avhandlingar, forskningsöversikter, FoU-rapporter och dylikt.

Svensk och internationell forskning om migration är tämligen omfattande. Forskning om ensamkommande flyktingbarn i allmänhet och deras återvändande i synnerhet är emellertid tämligen sporadisk. Någon svensk forskningstradition på området har inte funnits men är möjligen i vardande. Enligt Chavez och Menjivar (2010) är internationell forskning om ensamkommande flyktingbarn generellt sett – empiriskt såväl som teoretiskt – ett försummat om än framväxande område. Till exempel skriver Kohli (2011, 316) att mycket lite är känt om hur det går för barn som återvänder till sina ursprungsländer.

5.1. Internationell forskning

Den internationella forskningen pekar ofta på två intressanta och delvis motstridiga resultat. Å ena sidan framhålls det faktum att flyktingbarnen kommer *ensamma* som en risk för deras framtida hälsa. Det är väl dokumenterat att migration kan resultera i depression, sömnproblem och ångest; forskning visar också att barn som flyr med sina föräldrar är “less likely to have a psychiatric disorder than those living alone or with a foster family” (Derluyn och Broekaert, 2007, 143). Derluyn och Broekaert (2007) konstaterar i en studie av 166 ensamkommande flyktingbarn i Belgien att mellan 37 och 47 % av dem hade svår eller mycket svår ångest, depression eller led av post-traumatisk stress. Många av dem hade lidit smärtsamma förluster av familj, vänner, hem och skola; upplevt våld och väpnad konflikt eller krig och dessutom utsatts för trakasserier under sin flykt. I det land där de ansökte om asyl mötte många också främlingsfientlighet och rasism. Mitt i allt detta skulle de så småningom – om de beviljades asyl – bygga sig ett nytt liv, lära sig ett nytt språk; förstå hur ett nytt samhälle fungerade och anpassa sig till en ny kultur. Å andra sidan framhålls i forskningen också att ensamkommande flyktingbarn uppvisar en närmast remarkabel förmåga till motståndskraft eller resiliens. I en översikt av forskning om ensamkommande flyktingbarns ”safety, belonging and success” drar Kohli (2011) visserligen slutsatsen att “the state of knowledge is currently uncertain in relation to each element”, men att det finns ett framväxande vetenskapligt stöd för att ett antal faktorer spelar en central roll för förmågan till resiliens. Dessa faktorer har att göra med vikten av att etablera varaktiga relationer till pålitliga människor; betydelsen av att omges av ett skyddande och stöttande nätverk; att bo tryggt; att få behålla sina traditioner och ges möjlighet att utveckla nya; att få tillgång till utbildning; att ha förutsägbara rutiner och mönster och ges möjlighet att ta sig an framtiden med ett syfte (Kohli, 2011, 213-315; jfr. Carlson, Cacciatore och Klimek, 2012). Forskning visar också att ensamkommande flyktingbarn som beviljats asyl använder sina egna förmågor och kapaciteter för att “grow webs of

belonging that hold them in place” (Kohli, 2011, 318). Tro spelar dessutom en viktig roll; barn som behåller sin religiösa tro och ges möjlighet att utöva den, verkar klara sig bättre (Kohli, 2011, 319).

Utöver hälsa och resiliens fokuserar en stor del av det som publiceras på barnens rättigheter. Flera forskare är kritiska mot en del länder som tar emot asylsökande ensamkommande flyktingbarn. Fekete (2007) analyserar exempelvis hur det hon kallar för ”utvisningspolitiken i EU” inverkar på de ensamkommande flyktingbarnen. Fekete menar att EU:s asylpolitik är hårdhänt och sifferorienterad och att politiken ignorerar barnens situation och rättigheter. Shamseldin (2012) undersöker Englands, Irlands och Sveriges implementering av barnkonventionen i relation till ensamkommande flyktingbarn. Hon identifierar tre hinder som försvårar dess implementering: “indeterminacy of the best interest principle, ill-defined and implemented special protection and assistance measures, and lack of defined service objectives.” (Shamseldin, 2012, 90). Andra forskare visar hur ensamma barn på flykt i Afrika för en ständig kamp för att hitta mat och husrum samt få tillgång till utbildning, hälsovård och sysselsättning (se t.ex. Mann, 2010).

Sexuella övergrepp och trafficking är två andra relativt vanliga teman i forskning om ensamkommande flyktingbarn. Pearce (2011) visar exempelvis i en brittisk studie hur såväl socialtjänst som polis behöver utveckla sina kunskaper om hur barn som utsatts för övergrepp och som varit föremål för människohandel bör tas emot.

Forskning om återvändande är, som tidigare konstaterats, knapp. En av dem som dock bedriver viss forskning om utvisningar och återvändande är Fekete (2011) som menar att flera EU-länder ägnar sig åt ”accelerated removals” vilket allt oftare inbegriper tvång och riskerar att urholka flyktingars rättigheter (jfr. Zorn, 2009). Tvånget resulterar dessutom i allt högre utsträckning i skador och till och med i dödsfall (Fekete, 2011, 89). Den svenska regeringens betoning av vikten att öka antalet verkställda av- och utvisningar är följaktligen en del av ett framväxande mönster i EU. Enligt Fekete har flera länder i syfte att öka av- och utvisningstakten ringat in särskilt utsatta grupper, däribland ensamkommande flyktingbarn. Specialavtal sluts med länder som Mali och Irak, flygplan chartras och stora grupper människor utvisas samtidigt. Vad gäller ensamkommande flyktingbarn skriver Fekete: ”... we are seeing teenagers, often the most resilient in asylum and migrant communities, committing suicide in detention centres and reception facilities, where they are parentless, alone and psychologically traumatised.” (Fekete, 2011, 91). Ett av de självmord Fekete diskuterar ägde rum i Sverige. Barnet var 16 år gammalt och hade precis fått avslag på sin asylansökan.

5.2. Svensk forskning

Vad gäller ensamkommande barn (både flyktingar och barn med permanent uppehållstillstånd) har i Sverige främst publicerats organisations- och myndighetsrapporter, vägledningar och handböcker. I sammanhanget kan nämnas von Schéeles och Strandbergs (2010) vägledning för gode män och kommuner samt Fälldins och Strands (2010) handbok som riktar sig till alla som kommer i kontakt med ensamkommande barn och reder ut vem som har ansvar för vad. Om ensamkommande barns behov i olika sammanhang har också Barnombudsmannen (2010) skrivit. Skolverket (2012) har betonat vikten av att skolundervisningen anpassas till varje elevs förmåga och förutsättningar och att skolan måste vinnlägga sig om att kartlägga

tidigare kunskaper hos nyanlända elever på ett mer systematiskt sätt. Skolinspektionens tillsynsrapporter har visat stora brister i utbildningen för nyanlända elever (se t.ex. Skolinspektionen 2009).

Ett par lokala utvärderingar av hur mottagande av ensamkommande barn (både under asyltiden och efter det att de beviljats permanent uppehållstillstånd) fungerar i praktiken finns också; se t.ex. Höjers och Magnussons (2008) utvärdering av Östersunds kommuns arbete med ensamkommande asylsökande barn) och Erikssons et al (2013) utvärdering av hur mottagandet i Umeå kommun fungerar (utvärderingen fokuserar på ungdomar 16 år och äldre med permanent uppehållstillstånd).

Svensk forskning återspeglar i stort sett den internationella; psykisk hälsa, barnens specifika behov kontra mottagandets organisation, bemötande och barnens upplevelser är centrala teman (se bland andra Eriksson, von Greiff, Backlund och Åkerlund, 2010; Brunnberg, Borg och Fridström, 2011; Rosenberg, Bolin och Drejare, 2012 och Karsbo, 2012). Hessle (2009) har skrivit en central avhandling om ensamkommande flyktingbarn och ungdomar och Wigg (2008) en annan om skolan och ensamkommande flyktingbarn. Hessle visar att en stor andel av barnen hade olika psykiska problem och var i behov av stöd eller behandlingsinsatser när de kom till Sverige. Majoriteten av dem hade tio år senare arbete eller studerade och hade ett tryggt och fungerande socialt nätverk. Det finns även ett par forskningsöversikter rörande ensamkommande och nyanlända barns skolgång, bl.a. Bunar (2010) samt forskning som rör flykt, hälsa och betydelsen av nätverk (se bland andra Rostila, 2008). Hedlund (2012) har identifierat ett antal dilemman som kan uppstå under asylprocessen. Ett dilemma rör hur barnets bästa i konkret och egentlig mening skall förstås; Migrationsverket verkar bedöma att kortare handläggningstider är ett sätt att arbeta för barns bästa. Hedlund betonar dock att det finns en risk för att snabbare handläggning kan leda till svårigheter att fatta ett korrekt beslut på grund av minskad tid att arbeta med ärendet. Dessutom påverkar bemötandestil, kultur- och tolkkompetens samt intervjuteknik barnens möjlighet att komma till tals; om brister föreligger i de här avseendena riskerar de ensamkommande flyktingbarnens rättigheter att hamna i kläm. Vidare finns det dilemman när det gäller åldersbestämning, samt samverkan mellan olika aktörer i asylprocessen (Hedlund, 2012, 29; 42-44).

Vad gäller forskning om återvändande, barn och förvar har Khosravi (2009) undersökt effekterna av det han beskriver som Sveriges mer restriktiva asylnpolitik. Bland annat visar det sig att barn hållits i förvar utan att synnerliga skäl kunnat påvisas och under längre tid än vad som är tillåtet. Andra svenska studier av av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn har inte kunnat identifieras.

6. SUMMERING OCH OBSERVATIONER

Syftet med den här rapporten har varit både att beskriva förutsättningarna för ensamkommande flyktingbarns återvändande och att inventera internationell och svensk forskning på detta område. I det här kapitlet görs såväl en summering av rapportens huvudsakliga innehåll som ett antal observationer rörande förutsättningar och forskningsläge.

Vad gäller förutsättningarna har rapporten beskrivit det ansvar, den roll och det uppdrag som centrala aktörer har i återvändandeprocesser och diskuterat de konventioner, riktlinjer och lagar som omgärdar mottagande av ensamkommande flyktingbarn och deras återvändande. Till att börja med kan konstateras att Sverige är ett stort mottagarland; av tillgänglig statistik kan slutsatsen dras att Sverige är det land i Europa som tar emot det största antalet asylansökningar från ensamkommande flyktingbarn. Antalet har dessutom ökat kraftigt under de senaste åren. Under 2012 beviljades en klar majoritet (65 %) uppehållstillstånd medan 14 % fick se sin ansökan avslagen. Det är för avslagen och människorna bakom dem – både svenska tjänstemän och asylsökande barn – som den här rapporten och det forsknings- och utvecklingsprojekt den ingår i, intresserar sig. I såväl internationella konventioner om mänskliga rättigheter som EU-riktlinjer och svenska lagar betonas att barnets bästa skall utgöra en utgångspunkt för beslut som fattas om dem. Hur barnets bästa tolkas och definieras av de aktörer som är inbegripna i ensamkommande flyktingbarns återvändande är en empirisk fråga; i den här rapporten har vi beskrivit de formella och juridiska ramverken. Därur kan några intressanta observationer göras.

För det första var Dublinförordningen central i återvändandehänseende ända fram till den 6 juni 2013. Under 2012 skickades 328 barn tillbaka till t.ex. Italien för att få sin ansökan prövad där. Eftersom Italien tillhör de länder som ådrar sig tämligen kraftfull kritik för sitt sätt att bemöta flyktingar och hantera deras ärenden, var detta förfarande mycket omdiskuterat och kritiker frågade sig om det verkligen var förenligt med barns bästa. I ett utslag i EU-domstolen den 6 juni gällande tolkningen av Dublinförordningen, slogs, med hänvisning just till barnets bästa, fast att barn som regel inte skall överföras mellan länder utan få sin asylansökan prövad i det land de befinner sig.

För det andra kan noteras att Återvändandedirektivet med syfte att upprätta gemensamma EU-normer och förfaranden endast föranledde *en* ändring av den svenska utlänningslagen. Ändringen rörde mottagande i det land ett ensamkommande flyktingbarn skall återvända till. Direktivet kräver ett lämpligt mottagande; av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet. I svensk lagstiftning har det senare tolkats som social myndighet, barnhem eller annan institution. Ett omfattande arbete måste således numera läggas ned på att säkerställa lämpligt mottagande. Intressant i det här sammanhanget är att regeringen samtidigt i regleringsbrev uttrycker att avvisnings- och utvisningsarbetet skall effektiviseras och att antalet verkställda beslut påtagligt skall öka i förhållande till tidigare år. Effektiviseringen skall dock ske med hänsyn till barnkonventionen och dessutom skall själva återvändandet – oavsett om det sker frivilligt eller med tvång – ske på värdigt sätt. Den tredje observationen rör därför mål- och resultatstyrning. Att förvaltningen styrs med hjälp av mål och resultat (gärna kvantifierbara) är i sig inte nytt utan följer snarare som en konsekvens av New Public Management (NPM)-inspirerade idéer om

styrning. Outforskat är dock om de inblandade aktörerna upplever målkonflikter i det här avseendet och i vilken utsträckning det föreligger likheter och skillnader mellan socialtjänstens, polisens, Migrationsverkets och god mans förhållningssätt till och förståelse av det värdiga återvändandet i detta sammanhang. Migrationsverket står för beslut om av- eller utvisning och handläggare för återvändandesamtal med de barn som fått sin ansökan avslagen. Kommunernas socialtjänst skall under tiden säkerställa att barnen får sina behov tillgodosedda; på HVB-hemmen upprätthålls dagliga rutiner och barnen har rätt att gå i skolan fram till det att de lämnar Sverige. Gode män ansvarar för barnens personliga förhållanden och ekonomi och polisen kopplas in om barnen inte medverkar eller avviker. Polis får ta barn i förvar men maximalt under 72 plus 72 timmar; alla åtgärder som vidtas skall utgå från barnets bästa, från barnkonventionen och vara värdiga. I den här kontexten kan det också vara på sin plats att diskutera den kritik som brukar riktas mot mål- och resultatstyrning. Bland annat menar Stigendal (2010), att styrningen i praktiken kommit att fokusera på prestationer medan frågan om vilka effekter som uppstår, dvs. måluppfyllelsen i förhållande till den förda politiken, kommit i skymundan. Som orsak anges bl.a. att sambandet mellan insatser och effekter är komplext och att en effekt ofta är svår att hänföra till en specifik myndighets insatser. En annan kritik som framförs mot mål- och resultatstyrning är att det är näst intill omöjligt att skilja mellan politiska mål och opolitiska medel. I utredningen *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, (SOU 2007:75) slogs fast att mål- och resultatstyrning som modell var behäftad med synnerligen allvarliga problem. Även Björk (2012) diskuterar problematiken med resultatkrav i relation till polisarbete och menar att det finns tecken på spänningsfält mellan dessa krav och det kvalitativa polisarbetet. Det värdiga återvändandet kan givetvis också kopplas till kvalitativt arbete även på Migrationsverket och socialtjänsten. Mellan de uttalade kraven på värdighet och effektivitet är det lätt att se risker för intressemotsättningar. Att identifiera och analysera sådana och deras konsekvenser är därför en arena för intressant framtida forskning.

En fjärde observation är att den svenska regeringen på intet sätt är unik i sina effektivitetskrav. Regeringar i flera EU-länder arbetar med det som Fekete (2011) kallar "accelerated removals". Hennes forskning visar att effektiviseringen i andra länder dessvärre gått hand i hand med ökade våldsinslag. Hon noterar särskilt att också fler ensamkommande flyktingbarn – som brukar vara uthålliga och motståndskraftiga – tar sina liv under det att de väntar på sin av- eller utvisning. I några länder är återvändandet utlagt på entreprenad, så icke i Sverige. Användningen av privata entreprenörer inom verksamheter som traditionellt varit offentliga är ett centralt inslag i NPM. Det bör emellertid, som en femte observation, betonas att forskning om ensamkommande flyktingbarns återvändande, om våld i samband med av- och utvisningar, om myndigheternas förhållningssätt och barnens upplevelser, är mycket knapp. Internationell och svensk migrationsforskning är visserligen omfattande och även om ett uttalat fokus på ensamkommande flyktingbarn varit ovanligt, blir studierna allt fler. De tenderar dock att behandla frågor som rör barnens psykiska hälsa, mottagandets organisation, bemötande, rättigheter och barnens specifika behov. Ytterst få studier kartlägger systematiskt hur länder arbetar med att av- och utvisa ensamkommande flyktingbarn; hur de aktörer – från Migrationsverk eller motsvarande till socialarbetare, polis och gode män – samverkar i sådana processer och hur de förhåller sig till potentiellt motstridiga politiska mål samt hur de tolkar innebörden av barnets bästa. Den här rapporten – om än deskriptiv och inventerande till sin karaktär – identifierar således ett stort empiriskt forskningsbehov.

Därtill bör läggas att redan vunna teoretiska insikter om mål- och resultatstyrning, interorganisatorisk samverkan och NPM behöver utvecklas också i relation till återvändande som politiskt fält. Sådana empiriska och teoretiska ansträngningar kan ta avstamp i den kartläggning av återvändandets förutsättningar som gjorts i denna rapport.

REFERENSER

- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. och Åkerlund, E-M. (2012). *Ensam och flyktingbarn: Barnet och socialtjänsten om den första tiden i Sverige*. Tullinge: FoU Södertörn.
- Barnombudsmannen (2010). *Så här förbättrar kommunerna mottagandet av ensamkommande asylsökande barn: Rekommendationer från tio kommuner och Barnombudsmannen i en dialog den 8 december 2010* Stockholm: Barnombudsmannen (Dnr 9.5:0874/10).
- Björk, M. (2012). *Den engagerade polisen: Om praktiskt kunnande, kritiska situationer och robusta organisationer*. Göteborg: Daidalos.
- Brunnberg, E., Borg, R-M., Fridström, C. (2011). *Ensamkommande barn – en forskningsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6:2010. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Carlson, B. E., Cacciatore, J. och Klimek, B. (2012). A Risk and Resilience Perspective on Unaccompanied Refugee Minors, *Social Work*, 57(3), s. 259-269.
- Chavez, L. och Menjivar, C. (2010). Children without borders: A mapping of the literature on unaccompanied migrant children to the United States. Niños sin fronteras: Un diagnóstico de la literatura sobre niños migrantes a Estados Unidos., *Migraciones Internacionales*, 5(3), s. 71-111.
- Derluyn, I. och Broekaert, E. (2007). Different perspectives on emotional and behavioural problem in unaccompanied refugee children and adolescents, *Ethnicity and health*, 12(2), s. 141-162.
- European Asylum Support Office (2013). *EASOs arbetsprogram 2013*. Tillgängligt via: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAN12001SVN.pdf> (Hämtat den 25 oktober 2013).
- Eriksson, R., von Greiff, K., Backlund, S., Å., och Åkerlund, E-M. (2010). Hur ska barnen bemötas? *Invandrare & minoriteter*, nr. 5-6, s. 35-39.
- Eriksson, M., Ghazinour, M., Hanberger, A., Isaksson, J., och Wimelius, M. E. (2013). *Utvärdering av insatser för ensamkommande flyktingungdomar i Umeå: Delrapport*. Umeå: Umeå universitet.
- EU-domstolen (2013). *Domstolens dom (fjärde avdelningen) den 6 juni 2013*, Tillgänglig via: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=SV&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=629219> [Hämtad den 17 juni 2013].
- EU Kommissionen (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014)*. Tillgänglig via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> [Hämtad den 25 oktober 2013].
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG, *Om gemensamma normer och*

förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Tillgängligt via: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:SV:PDF> [Hämtad den 25 oktober 2013].

Europeiska unionens officiella tidning (2010). Tillgänglig via: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:sv:PDF> [Hämtad den 26 april 2013].

Fekete, L. (2007). Detained: foreign children in Europe. *Race & Class* 49(1), s.93-104.

Fekete, L. (2011). Accelerated removals: The human cost of EU deportation policies. *Race & Class*, 52(4), s. 89-97.

Fälldin, K. och Strand, G. (2010). *Ensamkommande barn och ungdomar: en praktisk handbok om flyktingbarn*. Stockholm: Natur & Kultur.

Hedlund, D. (2012). Ramverk och rutiner när ensamkommande barn söker asyl. *Locus* nr. 1-2, s. 28-47.

Hessle, M. (2009). *Ensamkommande men inte ensamma: Tioårsuppföljning av ensamkommande asylsökande flyktingbarns livsvillkor och erfarenheter som unga vuxna i Sverige* (Avhandling). Stockholm: Stockholms universitet.

Höjjer, C. och Magnusson, E. (2008). *Från Asylhem till eget hem – ensamkommande asylsökande barn*. Utvärderingsrapport från FoU Jämt, 2008:9.

Karsbo, A. (2012). *Bemötande av ensamkommande flyktingbarn i Gävleborgs län*. FoU Valfärd, FoU rapport 2012:5

Khosravi, S. (2009). Sweden: Detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, 50(4), s. 38-56.

Kohli, R.K.S. (2011). Working to ensure safety, belonging and success for unaccompanied asylum-seeking children. *Child Abuse Review*, 20(5), s. 311-323.

Konventionen om barnets rättigheter. Tillgänglig via: http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/020521/a2fe55424340e999aed047eb281537d7/fn_891120.pdf [Hämtad den 22 mars 2013].

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning. Tillgänglig via: <http://www.unhcr.se/se/om-oss/1951-aars-flyktingkonvention.html> [Hämtad den 22 mars 2013].

Mann, G. (2010). 'Finding a life' Among Undocumented Congolese Refugee Children in Tanzania. *Children & Society*, 24(4), s. 261-270.

Migrationsverket (2013a). *Aktuellt om ensamkommande ungdomar*. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.13e94e3313da80a3b62c62/Aktuellt+om+april+2013.pdf> [Hämtad den 3 maj 2013].

Migrationsverket (2013b). *Asylsökande i Sverige*. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42692f62/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2012+-+Applications+for+asylum+received+2012.pdf> [Hämtad den 16 april 2013].

Migrationsverket (2013c). *Avgjorda asylärenden migrationsverket, helåret 2012* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42692f5c/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2012+-+Asylum+decisions+2012.pdf> [Hämtad den 16 april 2013].

Migrationsverket (2013d). *Migrationsverkets verksamhet* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/200.html> [Hämtad den 3 maj 2013].

Migrationsverket (2013e). *Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2012-2013* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d1052521284dfffbeb800025913/overenskommelser.pdf> [Hämtad den 6 april 2013].

Migrationsverket (2013f). *Asylbeslut – vad händer då?* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3711.html> [Hämtad den 24 april 2013].

Migrationsverket (2013g). *Upphållstillstånd – vad händer då?* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3712.html> [Hämtad den 20 april 2013].

Migrationsverket (2013h). *Avslag – vad händer då?* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3713.html> [Hämtad den 10 april 2013].

Migrationsverket (2013i). *Återvändande – vad händer då?* . Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3716.html> [Hämtad den 30 april 2013].

Pearce, J. (2011). Working with Trafficked Children and Young People: Complexities in Practice. *British Journal of Social Work*, 41(8), s. 1424-1441.

Polisförordningen (1998:1558).

Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Proposition 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet*. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringen (2012a). *Ensamkommande barn* . Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/167610> [Hämtad den 3 maj 2013].

Regeringen (2012b). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen* . Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig via: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15290> [Hämtad den 12 november 2013].

Regeringen (2012c). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende migrationsverket* . Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig via: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15297> [Hämtad den 12 november 2013].

Regeringen (2013a). *Vad är synnerligen ömmande omständigheter?* [Online]. Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig via: <http://www.government.se/sb/d/2675> [Hämtad den 17 maj 2013].

Regeringen (2013b). *Frågor och svar: Migrations- och asylpolitik*. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/2675> [Hämtad den 6 maj 2013].

Regeringskansliet (2010). *Faktapromemoria 2009/10: Fpm91: Handlingsplan om ensamkommande barn*. Tillgänglig via: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag1/Handlingsplan-om-ensamkommande_GX06FPM91/ [Hämtad den 16 april 2013].

Rikskriminalpolisen (2010). *Ansvarsfördelningen mellan migrationsverket och polisen vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut samt förvar*. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Rikspolisstyrelsen (2013). Gränspolisavdelningen. Tillgänglig via: http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/lan/St/op/Polisen-i-Stockholms-lan/Organisation/Gransen/ [Hämtad den 30 april 2013].

Rosenberg, D., Bolin, M., Drejare, J. (2012). *Som vilket barn som helst*. Kommunförbundet, FoU Västernorrland, rapport 2012:8.

Rostila, M. (2008). *Healthy bridges. Studies of social capital, welfare, and health*. (Avhandling). Stockholm: Stockholms Universitet.

SFS 1949:381 *Föräldrabalk*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1962:700 *Brottsbalk*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1984:387 *Polislagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1994:137 *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2005:429 *Lag om god man för ensamkommande barn*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2005:716 *Utlänningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Shamseldin, L. (2012). Implementation of the United Nations Convention on the Rights of the Child 1989 in the Care and Protection of Unaccompanied Asylum Seeking Children: Findings from Empirical Research in England, Ireland and Sweden. *International Journal of Children's Rights*, 20(1), s. 90-121.

Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning och en trygg miljö*. Övergripande granskningsrapport 2009:3. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2012). *Att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling – med fokus på samverkan, organisation samt undervisningens utformning och innehåll*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:75 *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 2009:60 *Återvändandedirektivet och svensk rätt*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2011:64 *Asylsökande ensamkommande barn*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Stigendal, L. (2010). *Effektiv styrning: En rapport om system- och processbaserad styrning i offentlig sektor*. Åkersberga: Verva.

UN Committee on the Rights of the Child. *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [Hämtad den 15 april 2013].

UNHCR (2011). *Statistical yearbook*. Bryssel: CGRS.

UNHCR (2012). *Protecting children on the move*. Tillgänglig via: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Protecting%20children%20on%20the%20move%202012.pdf> [Hämtad den 15 april 2013].

von Schéele, E. och Strandberg, I. (2010). *Ensamkommande barn rätt: en vägledning för den gode mannen, kommunen m.fl.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Wigg, U. (2008). *Bryta upp och börja om: Berättelser om flyktingskap, skolgång och identitet*. (Avhandling). Linköping: Linköpings universitet.

Wimelius, M. E., Isaksson, J., Eriksson, M., Hanberger, A., och Ghazinour, M. (2012). *Ensamkommande flyktningbarn och ungdomar: Förutsättningar för mottagandet och kunskapsläget*. Umeå: Umeå Universitet.

Zorn, J. (2009). The right to stay: challenging the policy of detention and deportation. *European Journal of Social Work*, 12(2), s. 247-260.

Återvändandedirektiv 2008/115/EC. Strasbourg: Europeiska unionen.



Enheten för polisutbildning

Umeå universitet, 901 87 Umeå

www.polis.umu.se

ISBN 978-91-7459-792-9