



**MALMÖ UNIVERSITY**  
MALMÖ INSTITUTE FOR STUDIES  
OF MIGRATION, DIVERSITY AND  
WELFARE (MIM)

# Barn i migrationsprocessen

En undersökning av hur barnets rättigheter i barnkonventionen kommer till uttryck i praktisk rättstillämpning på Migrationsverket när tjänstemän fattar beslut om uppehållstillstånd för barn i familj som sökt asyl.

*Anna Lundberg och Jacob Lind*

Malmö Högskola

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Metodologiska överväganden .....</b>	<b>4</b>
2.1	Rapportens syfte och frågeställningar .....	7
2.2	Forskningsdesign.....	9
<b>3</b>	<b>Vad innebär barnkonventionens fyra grundläggande artiklar? .....</b>	<b>13</b>
3.1	Artikel 2:1 om icke-diskriminering.....	14
3.2	Artikel 3.1 om barnets bästa .....	18
3.3	Artikel 6 om rätt till liv och utveckling.....	24
3.4	Artikel 12 om rätten att komma till tals.....	26
3.5	Övriga relevanta artiklar i barnkonventionen.....	27
<b>4</b>	<b>Delstudie ett – asylsökande barn i familj .....</b>	<b>29</b>
4.1	Barn från Syrien .....	30
4.2	Barn från andra EU-länder .....	31
4.3	Barn från Irak, Iran och Libanon .....	32
4.4	Sammanfattning av resultaten i delstudie ett.....	39
<b>5</b>	<b>Delstudie två – asylsökande barn som omhändertagits med stöd av LVU eller SoL .....</b>	<b>41</b>
5.1	Presentation av fall som fick bifall .....	43
5.2	Presentation av fall som fick avslag.....	46
5.3	Sammanfattande analys av delstudie två .....	54
<b>6</b>	<b>Delstudie tre – intervjuer med tjänstemän inom asylprövningen.....</b>	<b>58</b>
6.1	Inledning .....	58
6.2	Resultat .....	59
6.3	Sammanfattande analys av intervjuerna .....	82
<b>7</b>	<b>Sammanfattande analys.....</b>	<b>87</b>
7.1	Hur tillämpas bestämmelsen i utlänningslagen om barnets bästa? .....	88
7.2	Hur tillämpas bestämmelsen om att barnet ska höras? .....	91
7.3	Hur tillämpas bestämmelsen om hänsyn till det barnet har sagt? .....	93
7.4	Hur hanteras barns egna asylskäl i Migrationsverkets beslut? .....	93
7.5	I vilken utsträckning ger Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd? .....	96
7.6	Vilket genomslag får barnkonventionens artiklar i besluten? .....	97
<b>8</b>	<b>Avslutande reflektioner.....</b>	<b>104</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>107</b>

# 1 Inledning

I den här rapporten beskriver vi hur rättstillämpningen, såsom den framkommer i 100 av Migrationsverkets beslut, 17 av myndighetens akter samt 20 tjänstemäns intervjuvar, stämmer överens med de rättigheter asylsökande barn har enligt barnkonventionen och de tilläggsprotokoll till konventionen som Sverige har ratificerat. Frågeställningen utgår från det uppdrag vi fick av barnrättighetsutredningen att undersöka barns rättigheter i asylprocessen och denna rapport är en omarbetad och utökad version<sup>1</sup> av den rapport som vi överlämnat till utredaren. Att besvara frågor som hur rättstillämpning inom en svensk myndighet ”stämmer överens med” barnkonventionen, eller vilka ”brister” som föreligger beträffande hur barns rättigheter kommer till uttryck i myndighetens verksamhet bygger på en underförstådd idé om hur barnkonventionens artiklar bör tolkas. I själva verket så har tjänstemännen på Migrationsverket ett *tolkningsutrymme* när de tillämpar utlänningslagen. Begreppet tolkningsutrymme kan användas för att belysa och förstå processer då innehållet i lagstiftning och andra styrdokument används i vardagens praktik i offentlig förvaltning. I handläggningen av asylärenden sker tolkningen på två plan, *dels* i förhållande till rättsreglernas tillämpning i det enskilda barnets fall, *dels* i bedömningen av de asylsökandes berättelser och åberopade grunder. En förståelse av lokala praktiker och situationer är helt centralt i den här granskningen liksom i andra sammanhang där principer om mänskliga rättigheter aktualiseras. Vi som har genomfört undersökningen ger i denna rapport vår bild av hur vi anser att barnkonventionen bör tolkas utifrån internationella rättskällor, något som tydliggörs i rapportens första avsnitt om barnkonventionens grundläggande artiklar.

Våra huvudsakliga slutsatser, som vi utvecklar vidare i rapportens avslutande kapitel utifrån denna inledande teoretiska argumentation, är följande:

1. *Barns egna asylskäl* prövas i liten utsträckning på Migrationsverket. Dessa skäl behandlas som en del av föräldrarnas asylskäl och de tenderar att överskuggas av vad som bedöms vara en bristande trovärdighet i föräldrarnas berättelser. I det granskade materialet fanns flera exempel på fall där barns egna skäl åberopats eller uppdagats på ett tidigt stadium i handläggningen av asylprocessen men som sedan inte utretts vidare.
2. *Barns egna berättelser* påverkar sällan utgången i beslut på Migrationsverket, oavsett barnets ålder och mognad, och kartläggningen visar att tjänstemännen inte har kunskaper eller förutsättningar att få fram barns egna asylskäl i samtalen med barnen. Det ställs i regel inte frågor till barnen om asylskäl, och det framstår sällan aktuellt för tjänstemännen att leta efter s.k. barnspecifik landin-

---

<sup>1</sup> Den största förändringen gäller del 8 ”Avslutande reflektioner” som tillkommit i sin helhet. I övriga delar finns mindre tillägg (framförallt i rapportens tredje kapitel) och vi har genomgående gjort redaktionella ändringar.

formation och använda den i utredningarna. I materialet rörande barn som omhändertagits av sociala myndigheter i Sverige återkom referenser till socialnämndernas ansvar för att bidra till ett ordnat mottagande för barnet vid ett återvändande, något som i flera fall ansågs kunna ske utan föräldrarna. Att barnspecifik landinformation inte används gör att tjänstemännen inte heller uppdateras på vilka barnspecifika asylskäl som kan finnas i ett visst land eller område. Vidare berättade tjänstemännen att föräldrarna sällan åberopar barnspecifika asylskäl. Dessa (icke)praktiker får till följd att barns egna skäl för uppehållstillstånd kommer i skymundan i asylprocessen.

3. *Resonemang om barns rättigheter* blir synliga i huvudsak vid bedömningen av om det föreligger ”synnerligen ömmande omständigheter” och då genom generella negerande formuleringar om att besluten ”inte strider mot barnets bästa”. Detta innebär att rättigheterna sällan har någon verklig betydelse för den enskilda familjen. Det att barnets bästa kommit att uppfattas som relevant först i samband med bedömningar av humanitära skäl verkar även ha bidragit till att leda bort fokus från att barn kan ha egna skäl till att beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande.
4. *Olika myndigheters bedömningar* av vad barns bästa betyder i praktiken för enskilda barn varierar vilket delvis kan bero på att barnets bästa som rättsligt begrepp i de enskilda fallen bestäms av socialvetenskapliga och medicinska överväganden. En ännu viktigare förklaring kan vara att de involverade myndigheterna har olika uppdrag, roller och kompetens. Tolkningen av barnets rättigheter är helt beroende av den aktuella kontexten. Detta är helt centralt i en diskussion om betydelsen för asylsökande barn av barnkonventionens inkorporering i svensk lag.

Vår analys visar att barnets bästa trängs undan och det sätt på vilket så sker är framförallt genom att begreppet sällan används konkret. För att myndigheterna i vissa fall ska kunna fatta avvisningsbeslut som innebär att barnets bästa får träda åt sidan, pga. att andra intressen har ansetts viktigare, krävs för det första en noggrann bedömning av *barnets* bästa, samt för det andra en väl motiverad avvägning mellan de olika intressena (och här utgör barns bästa ett primärt intresse), för det tredje en tydlig förklaring av hur detta gjorts. I det granskade materialet saknas sådana avvägningar och bedömningar, och internationell rätt förefaller vara en outnyttjad resurs i sammanhanget.

Utifrån vår granskning kan med fog hävdas att det finns brister ifråga om asylsökande barns likabehandling i asylprocessen och det är oklart vilken betydelse en inkorporering av barnkonventionen skulle kunna ha för att ändra på detta. Barns ställning är beroende av hur en rad andra internationella förpliktelser än barnkonventionen såsom flyktingkonventionen, Europakonventionen m.fl. kommer till uttryck i Migrationsverkets beslutsfattande liksom av förändringar på den organisatoriska nivån. Familjebarns situation i nuvarande process, så den tonar fram i den föreliggande studien, kan vara ett uttryck för en genomgripande tendens där slumpmässighet och en teknifierad migrationshantering succesivt urholkar barns och vuxnas möjligheter att åtnjuta en fristad från förföljelse och förtryck, dvs. just det som regelverket syftar till att säkerställa.

Beträffande rätt till liv och utveckling visar kartläggningen att frågor som har anknytning till barnets psykosociala utveckling inte behandlas djupgående i förhållande till enskilda barn; hur goda förutsättningarna är för att barnet ska kunna utveckla sina sociala relationer och vad det finns för förutsättningar och förhållanden i hemlandet i jämförelse med i Sverige för barnets utveckling, utreds i liten utsträckning. I kartläggningen framkommer att det spelar en mycket liten roll att barnet har kommit till tals, för utgången i deras ärenden. Det var inte möjligt att svara på frågan vilken betydelse barnets mognad och utveckling faktiskt har i dessa sammanhang, men vi kan konstatera att det avtryck som barnintervjuerna fick för familjernas slutgiltiga beslut var litet.

En relevant fråga är om intervjuerna med barn i asylutredningarna i en del fall genomförs enbart för sakens skull. I de fåtal ärenden då barnens situation användes som en reell bedömningsgrund så skedde det i regel inte med hänvisning till utredningen med barnet utan till policydokument och praxis. I delstudien om barn som omhändertagits återkom hänvisningar till socialnämndernas ansvar för att bidra till ett ordnat mottagande för barnet vid ett återvändande, som i flera fall ansågs kunna ske utan föräldrarna. Barnens uppfattningar i denna fråga var såvitt vi kunde bedöma efter en läsning av akterna inte utrett. Det framstod också som mycket osäkert om en institutionsplacering jämförbar med liknande instanser i Sverige skulle kunna åstadkommas. I intervjustudien bekräftas dessa resultat genom tjänstemännens beskrivningar av att samtalen med barnen präglades av andra saker än barns egna asylskäl. Det finns skäl att tro att man saknar förutsättningar på Migrationsverket att leva upp till barnrättskommitténs krav på en anpassad process där barn har utrymme att komma till tals. Vår granskning pekar sammanfattningsvis på en juridisk-teknisk tillämpning av utlänningslagens paragrafer som inbegriper en outtalad konsensus om att barnkonventionens artiklar är viktiga men enbart som symboler för att staten lever upp till barnkonventionens krav.

Bristerna ifråga om barns rättigheter i asylprocessen kan vara ett uttryck för rättssäkerhetsproblem i vidare mening som kan förstås i ljuset av, dels att asylsökandes berättelser presumeras vara osanna, och dels att frågor som ytterst sett är av politisk karaktär, såsom i vilken utsträckning invandringen ska begränsas, har hänförts till myndigheter och enskilda handläggare att avgöra, snarare än genom att barnkonventionen görs tydlig för rättstillämparna genom lagstiftningen. Ett genomgående mönster i materialet visar på en outtalad konsensus om att barns rättigheter är helt fundamentalt för barn i asylprocessen, men att de icke desto mindre inte behöver beskrivas, förklaras eller motiveras i förhållande till enskilda familjers framtid.

Antagandet att ”mer rättigheter för barn är något gott i sig självt” också i detta sammanhang kan leda till inskränkningar i utrymmet för reflektion omkring vad barns rättigheter betyder i en viss kontext. Fler lagar med mer rättigheter, som kan förutses få liten betydelse för barn i praktiken, kan vara kontraproduktivt. Emellertid kan de också bidra till att barns rättigheter stärks i asylprocessen. Det senare kräver åtgärder och insatser i form av konkreta politiska omprioriteringar.

## 2 Metodologiska överväganden

På Migrationsverket fattas dagligen beslut som är helt avgörande för barn och deras familjer. Ett bifall på en ansökan om asyl innebär att dörren till Sverige öppnas, åtminstone i juridisk mening. Ett avslag betyder att familjen ska åka tillbaka till en plats de lämnat. Tjänstemännen som fattar dessa beslut har att efterfölja regleringar om barns rättigheter när de möter, utreder och beslutar om barn som söker asyl. De ska möjliggöra för barn att komma till tals i asylprocessen och vara effektiva i sin handläggning för att undvika långa väntetider. För den enskilda familjen ska asylprocessen vara human och rättssäker.

Vad innebär denna position: Att stå på tröskeln till välfärdsstaten Sverige? Familjer som befinner sig i asylprocessen uppvisar en oerhörd kraft, många har tagit sig till Europa på farliga vägar efter att ha tvingats på flykt från krig och förtryck. Samtidigt är risken stor att asylsökande barn och deras familjer, av skäl vi redan nämnt, hamnar i utsatta situationer. På senare år har alltfler studier riktat fokus mot barns kraft att utforma och upprätthålla sin egen vardag och sociala relationer (Bak 2013, sid. 19f.).<sup>2</sup> Samtidigt befinner sig asylsökande familjer på olika sätt i underläge. Många av barnen talar inte språket och de saknar den känsla av sammanhang som andra barn har (UNICEF 2007, sid. 5; Antonovski 1991). Asylsökande barn har i regel inte den kunskap om sina rättigheter och skyldigheter som andra barn i Sverige har. Tidigare trauma kan innebära att barnen och deras familjer har ett vårdbehov i det nya landet (O'Connell och Farrow 2007, sid. 28; Löwén 2006, sid. 156; UNICEF 2007, sid. 5). Asylprocessen som sådan innebär också en inskränkning av föräldraskapet eftersom föräldrar eller andra vårdnadshavare inte har kontroll över familjens livssituation på samma sätt som i andra familjer. En ytterligare dimension av situationen som asylsökande är att icke-medborgare har små möjligheter att ställa myndigheter till svars. I de fall som felaktiga beslut verkställs och familjer utvisas från Sverige till något annat land, är det närmast omöjligt för dem att kräva upprättelse.

Sammantaget gör detta att de mänskliga rättigheterna är särskilt viktiga för asylsökande. Deras viktigaste funktion är att skydda dem som saknar allt annat skydd. Barn tillerkänns i egenskap av människor alla de mänskliga rättigheter som gäller för var och en. I FN:s konvention om barnets rättigheter och de tre tilläggsprotokoll som hör till detta instrument finns också mänskliga rättigheter som utvecklats för att särskilt skydda barn. De synsätt på barn som förmedlas genom dessa mellanstatliga avtal innefattar två perspektiv: För det första synen på barnet som en kompetent individ och fullvärdig samhällsmedborgare med rätt till inflytande över sitt eget liv. För det andra ett perspektiv som tar sin utgångspunkt i synen på barndom som en period präglad av sårbarhet vilket gör rätten till trygghet och skydd relevant på ett annat sätt än det vi

---

<sup>2</sup> För mer om detta perspektiv, ibland beskrivit som en "barndomsvändning", se bl.a. *Journal of Ethnic and Migration studies*, *Transnational Migration and the Study of Children* (2012), and *Transnational Migration and Childhood* (2011) och *Childhood: Childhood and migration: mobilities, homes and belongings* (2010).

tänker oss för vuxna. Dessa båda perspektiv är en utgångspunkt i diskussioner om barn och unga som tvingats på flykt, samtidigt som de också skapar en spänning.

Den föreliggande rapporten behandlar frågan hur svensk rättstillämpning på migrationsområdet stämmer överens med barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och de två tilläggsprotokoll som Sverige har ratificerat<sup>3</sup> (härefter barnkonventionen). Bakgrunden till undersökningen är Regeringens beslut i mars 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att inom särskilt angelägna områden kartlägga hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter stämmer överens med barnets rättigheter enligt barnkonventionen (se kommittédirektiv 2013:35). Barnrättsutredningen har identifierat barn i migrationsprocessen som ett särskilt angeläget område för kartläggning. Av intresse är den del av migrationsprocessen som hanteras av Migrationsverket, dvs. hur rättigheterna enligt barnkonventionen tas tillvara vid myndighetens beslut. Migrationsverket är den första instansen i Sverige som prövar asylansökningar och det är i denna prövning som tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga. Utlänningslagen 13 kap. 3 § föreskriver att

*omständigheter som behöver klargöras [utreds noga]. Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.*

Beslutsunderlaget ska vara komplett när Migrationsverkets asylprövning genomförs. Alla uppgifter som är relevanta för bedömningen ska läggas fram i processen. Migrationsverket har i detta sammanhang som förvaltningsmyndighet en utredningsskyldig-

---

<sup>3</sup> FN:s generalförsamling antog två fakultativa protokoll till barnkonventionen år 2000. Det första behandlar frågan om barn i väpnade konflikter och ålägger staterna att vidta åtgärder för att barn inte ska delta direkt i denna typ av konflikter. Det andra protokollet handlar om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. Beslut om ratificering av första tilläggsprotokollet togs den 12 december 2002 och protokollet trädde i kraft för Sveriges del den 20 mars 2003 (SÖ 2003:13). Beslut om ratificering av andra tilläggsprotokollet togs den 7 december 2006 och protokollet trädde i kraft för Sveriges del den 19 februari 2007 (SÖ 2007:7). Tilläggsprotokollen kompletterar barnkonventionen och har samma status folkrättsligt. Tilläggsprotokollen från 2000 behandlar inte specifikt situationen för barn som migrerat och de är således inte direkt av relevans för den föreliggande kartlägningsstudien. Icke desto mindre har barnrättskommittén i sina rekommendationer till Sverige beträffande genomförandet av rättigheterna i protokollen tagit upp situationen för barn i asylprocessen. I en rekommendation från 2007 avseende tilläggsprotokollet om barn i väpnade konflikter poängterade kommittén vikten av att statstjänstemän som kommer i kontakt med barn i asylprocessen har vederbörlig utbildning om förpliktelserna enligt protokollet. Vidare påtalade kommittén flera brister i förvaltningen: Det tar för lång tid att utse god man för ensamkommande barn (FN:s barnrättskommitté 2007, punkt 13), det saknas boenden för ensamkommande barn i kommunerna; staten behöver bli bättre på att säkerställa rehabiliteringsmöjligheterna för dessa barn (FN:s barnrättskommitté 2007, punkt 20-25). I de sammanfattande slutsatserna från 2011 avseende tilläggsprotokollet om handel med barn påtalar kommittén att det finns en brist avseende skyddet av barn som söker en fristad i Sverige: "vulnerable unaccompanied asylum-seeking minors and children of irregular immigrants or undocumented children" (FN:s barnrättskommitté 2011, punkt 22d). Staten rekommenderas av kommittén att bättre kontrollera personer hos vilka ensamkommande asylsökande barn placeras (FN:s barnrättskommitté 2012a, punkt 23d). Det tredje tilläggsprotokollet antogs av FN:s generalförsamling 2011 och trädde i kraft i april 2014. Detta skulle bl.a. göra det möjligt för barn och deras ombud att föra fram individuella klagomål till FN:s barnrättskommitté. I uppdraget för den föreliggande kartläggningen ingick inte att undersöka hur detta protokoll beaktas och det ingick inte heller att göra det för Barnrättsutredningen.

het. Detta betyder att myndigheten har det övergripande ansvaret för att den asylsökandes uppgifter blir tillräckligt utredda.<sup>4</sup> I de fall som Migrationsverkets beslut överklagas för prövning i en av fyra migrationsdomstolar övergår Migrationsverket från att vara beslutsmyndighet till att bli den asylsökandes motpart.<sup>5</sup>

Kartläggningen tar sikte på Migrationsverkets beslut i ärenden som rör enskilda barn i familj.<sup>6</sup> Totalt 100 asylbeslut och 17 akter har granskats och tio intervjuer har genomförts med sammanlagt 20 anställda handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket. De senare syftar till att bl.a. tydliggöra förutsättningarna i vardagsarbetet för att beakta barnkonventionen.

En utgångspunkt för undersökningen är att tjänstemännen på Migrationsverket har ett *tolkningsutrymme* inom ramen för vilket deras omdöme vid rättstillämpningen aktualiseras. Begreppet kan användas för att belysa och förstå processer då innehållet i lagstiftning och andra styrdokument används i vardagens praktik i offentlig förvaltning (Lipsky 1981; Mathiesen 2005; Schierenbeck 2003, kap 1). När lagstiftning tillämpas så finns det alltid ett visst utrymme för tolkning, och det fylls med olika innehåll beroende på regelverk och policydokument men även sådant som institutionella förutsättningar, tjänstemannens förhållningssätt och attityder (Hydén 1998, sid. 11, 41; Hollander, Jacobsson och Sjöström 2000). Om styrdokumentet är vaga så ökar handlingsutrymmet medan det minskar om styrningen är precis, men i förhållande till enskilda ärenden så finns alltid utrymmet för tolkning där.

Då principen om barnets bästa ska tillämpas som juridiskt begrepp är tolkningen av regelverket beroende av kunskap från andra discipliner än juridiken. Man kan säga att barnets bästa är en rättslig standard som bestäms av socialvetenskapliga överväganden (se t.ex. FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 95). En annan aspekt som är relevant för vår rapport handlar om att utlänningslagstiftningen är framåtsyftande utifrån den asylsökandes berättelser om tidigare erfarenheter. Här aktualiseras en annan sida av tolkningsutrymmet i asylprocessen som handlar om de tolkningar av asylsökandes berättelser som sker av Migrationsverkets tjänstemän (Johansson Blight 2014). I asylprocessen tillämpas barnets situation alltså med syfte på framtiden. Det gör det särskilt viktigt att studera vad som sker i utrymmet för tolkning av rättsreglerna.

---

<sup>4</sup> Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om utredningsskyldighet i förvaltningslagen. Emellertid följer av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser att den s.k. official- eller undersökningsprincipen gäller inom förvaltningen (jfr RA° 1992 not. 234). Utredningsskyldigheten sträcker sig längre när det är en myndighet som tar initiativ till en åtgärd riktad mot den enskilde än när den enskilde anhängiggör ett ärende. Förhållandena växlar så starkt mellan olika ärendekategorier att det är svårt att ange generellt hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig. Officialprincipen innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in. Den innebär däremot inte att myndigheten måste sköta utredningen själv. Se vidare Hellners Trygve och Bo Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (2007).

<sup>5</sup> Ändringsfrekvensen var 7 % 2013 (Statistik från Migrationsverket 23 april 2014).

<sup>6</sup> Om det finns syskon så behandlas inte deras beslut mer än så till vida att besluten för syskon ofta är exakt likalydande



En utmaning med studier som den föreliggande handlar om att besvara frågor som hur nationell rättstillämpning ”stämmer överens med” barnkonventionen, eller om det finns ”brister” i hur barns rättigheter kommer till uttryck i statlig myndighetsutövning. Dessa svårigheter beror på att problemformuleringen bygger på en underförstådd konsensus kring hur barnkonventionens artiklar ska tolkas. Det är odiskutabelt att barnkonventionen är och förblir en politisk kompromiss med inneboende spänningar. Sådana spänningar kan handla om barns rättigheter som individer och deras vårdnadshavares rättighet att uppfostra barnen, eller om synen på barn som aktiva samhällsmedborgare eller underordnade. I realiteten är barns rättigheter alltid en fråga om kontext. Barns rättigheter i ett möte på Migrationsverket kan skilja sig från barns rättigheter i ett möte inom Socialtjänsten; ett beslut rörande barnets bästa fattat av en handläggare på Migrationsverket kan ge uttryck för ett annat synsätt på barn än ett beslut fattat av en Socialnämnd, även om bägge instanser har i uppgift att beakta barns bästa. I den föreliggande rapporten har vi hanterat denna utmaning genom att i ett *första steg* beskriva barnrättskommitténs beskrivningar av de delar av barnkonventionen som vi har ansett särskilt relevanta för asylprocessen. Våra svar på huruvida rättstillämpningen i asylprocessen ”stämmer överens” med barnkonventionen utgår från barnrättskommitténs beskrivningar. I ett *andra steg* presenterar vi en analys av beslut, akter och intervjuvar. På detta vis ger rapporten en bild av *hur* vår tolkning av barnkonventionen tillämpas och inte bara *om* den tillämpas.

## 2.1 Rapportens syfte och frågeställningar

Kartläggningens syfte är att ge en bild av *hur* barnets rättigheter, med fokus på de grundläggande artiklarna i barnkonventionen, *kommer till uttryck* i praktisk rättstillämpning på Migrationsverket när tjänstemännen fattar beslut om uppehållstillstånd för barn i familj som sökt asyl. En utgångspunkt är att det ska vara tillämpningsfrågor som prövar hur barnets rättigheter används i rättstillämpningen och som därigenom kan belysa hur barnkonventionen används på migrationsområdet avgränsat till Migrationsverkets asylbeslut. I detta sammanhang har sedan två delområden identifierats: *dels* beslut fattade under andra halvan av 2013 gällande barn som tillsammans med en eller båda vårdnadshavarna och eventuella syskon sökt asyl (delstudie 1), *dels* beslut fattade 2013 rörande barn som under processen i Sverige skiljts från sina vårdnadshavare pga. ett omhändertagande med stöd av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (härefter LVU) eller socialtjänstlagen (2001:453) (härefter SoL) (delstudie 2). Det saknas i dagsläget kunskap om hur vanligt det är att asylsökande barn vilka kommit till Sverige tillsammans med familj, får vårdinsatser via socialtjänsten (UNICEF 2011, sid. 6).

I den första delstudien granskas beslut om uppehållstillstånd i grundärendet medan vi i den andra delstudien analyserar hela akter, dvs. intyg från läkare m.fl., och såväl beslut om uppehållstillstånd som beslut om hinder mot verkställighet av en utvisning eller avvisning. Medan den övergripande frågan för kartläggningen är hur de rättigheter barn tillerkänns enligt barnkonventionen tillämpas i asylbedömningarna så har för bägge delområdena sedan särskilda frågor ställts upp. Frågorna a-d är likalydande för båda delstudierna, de lyder:

- a) Vilket genomslag får grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen i besluten?
- b) Hur tillämpas bestämmelsen om barnets bästa (jfr art. 3) i 1 kap. 10 § utlänningslagen? Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen är formulerad på ett annat sätt än art. 3 i barnkonventionen. Hur stämmer tillämpningen av utlänningslagens bestämmelse överens med det innehåll principen har i barnkonventionen?
- c) Hur tillämpas bestämmelsen om att barnet ska höras (jfr art. 12) i 1 kap. 11 § utlänningslagen och hur stämmer tillämpningen av utlänningslagens bestämmelse överens med det innehåll principen har i barnkonventionen?
- d) Hur tillämpas bestämmelsen i 1 kap. 11 § utlänningslagen om att den hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar?

Fråga 1 e) och 2 e) är specifika för respektive delstudie, de lyder:

- 1 e) Barnkonventionen utgår från barnet som en kompetent individ, med egna individuella rättigheter (jfr art. 2). Hur hanteras barnets egna asylskäl i Migrationsverkets beslut (sett i relation till föräldrarnas/förälderns skäl för ansökan)?
- 2 e) I vilken utsträckning ger Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 12 § utlänningslagen? Har Migrationsverket fört resonemang kring möjligheten att ge ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och innehåller ett sådant resonemang i så fall en motivering utifrån barnets rättigheter?

Redovisningen av intervjuerna med handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket syftar till att skapa en djupare förståelse av de frågeställningar som berörs av uppdraget. Vid intervjuerna behandlades några ytterligare frågor, bl.a. frågan om vilken betydelse – om någon – som barnkonventionen har vid beslutsfattandet vid Migrationsverket och vilka förutsättningar som intervjupersonerna i dag menar att det finns att beakta barns rättigheter enligt konventionen. Dessutom behandlades frågan om det enligt intervjupersonerna skulle bli någon skillnad vid Migrationsverkets avgöranden om barnkonventionen var inkorporerad i svensk rätt. I detta sammanhang ställdes även frågor om deras erfarenheter av att Europakonventionen är inkorporerad.

Intervjuerna berörde även frågan om vilka möjliga orsaker som kan finnas till de brister i tillämpningen av barnkonventionen som iakttagits. Detta behandlades även under intervjuerna genom frågan i vilken utsträckning Migrationsverket vid sitt beslutsfattande använder barnkonventionen i tolkningar av svensk rätt, något som också är möjligt med nuvarande regelverk.<sup>7</sup> I de avseenden vi har dragit slutsatsen att rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen är otillräckligt integrerad så har vi i analysen beskrivit karaktären och diskuterat omfattningen av bristerna. Om vi funnit ex-

---

<sup>7</sup> I regeringens proposition *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv* (prop. 1996/97, sid. 25) poängteras att den svenska lagstiftningen kan tolkas med vägledning av inte bara lagtext, förarbeten och praxis utan även av innehållet i en konvention eller överenskommelse. En hänvisning görs vidare till ett rättsfall där Högsta domstolen åberopat barnkonventionen (NJA 1993 s. 666).

empel där svensk rätt tolkas i ljuset av barnkonventionen, genom s.k. fördragskonform tolkning, redovisas även dessa. En fråga i det sammanhanget har varit vilka skillnader det innebär för de asylsökande barnen ifråga att barnkonventionen har tillämpats i asylbedömningen.

## 2.2 Forskningsdesign

I fokus för studien av rättstillämpningen är hur de grundläggande artiklarna i barnkonventionen (art. 2, 3, 6 och 12) används vid tillämpningen av utlänningslagen och vilken effekt de får. De grundläggande artiklarna har en självständig betydelse, men ska också genomsyra tolkningen av övriga artiklar i barnkonventionen. Även andra artiklar som är relevanta för kartläggningens frågeställningar behandlas därefter i förhållande till tillämpningen av de bestämmelser som granskas.

Följande kommentarer har använts i beskrivningen av barnkonventionens artiklar:

- Bruce Abrahamssons *Article 2: The Rights of Non-discrimination* (2008)
- Michael Freemans *Article 3: The Best Interests of the Child* (2007)
- Manfred Nowaks *Article 6: The Right to Life, Survival and Development* (2005)

Bland de allmänna kommentarerna från FN:s barnrättskommittés<sup>8</sup> sida märks:

- nr. 14 *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, punkt 1) (FN:s barnrättskommitté 2013)
- nr. 13 *The right of the child to freedom from all forms of violence* (FN:s barnrättskommitté 2011)
- nr. 7 *Implementing child rights in early childhood* (FN:s barnrättskommitté 2005a)
- nr. 6 *Treatment of unaccompanied and Separated children outside their country of origin* (FN:s barnrättskommitté 2005b)
- nr. 5 *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child* (FN:s barnrättskommitté 2003)

Andra kommentarer som publicerats i samband med kommitténs aktiviteter av relevans för barn som tvingats på flykt och följaktligen ger vägledning av relevans för asylprövningen är

- *The rights of all children in the context of international migration* (FN:s barnrättskommitté 2012)

---

<sup>8</sup> FN:s barnrättskommitté är den grupp av experter som utsetts inom FN för att följa upp och underlätta staternas genomförande av konventionens olika delar, se barnkonventionen artikel 43-45.

- FN:s flyktingkommissariats riktlinjer, framförallt
  - *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* (UNHCR 1994)
  - *UNHCR:s Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children seeking asylum* (UNHCR 1997)
  - *Guidelines on international protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (UNHCR 2009)
  - *Conclusion on Children at Risk* EXCOM Conclusions No. 107 (LVIII) (UNHCR:s verkställande kommitté 2007)

Det förekommer utöver detta i vår beskrivning uttalanden av andra FN-kommittéer än barnrättskommittén där dessa ger vägledning för granskningen av beslut.

Tre böcker som använts i beskrivningen av barnkonventionen i ett svenskt perspektiv är

- Håkan Sandesjös *Barnrättsperspektivet i asylprocessen* (2013)
- Gerhard Wikrén och Sandesjös *Utlänningslagen: med kommentar. Nionde upplagan* (2010)
- Goodwin-Gill och McAdam, *Refugee in International Law*, tredje upplagan (2007)

Utöver detta finns en del hänvisningar till litteratur inom barndomsforskning. Det viktiga i vårt urval har varit att framställningen kan utgöra ett slags kompass i analysen av Migrationsverkets beslutsfattande i asylärenden och förutsättningarna därför.

För delstudie ett – beslut om uppehållstillstånd rörande asylsökande barn och deras familjer – gjordes ett slumpmässigt urval av 60 beslut som fattats under sista halvåret 2013.<sup>9</sup> Vi har i urvalsprocessen eftersträvat en jämn fördelning mellan avslag och bifall, i syfte att kunna beskriva om det föreligger likheter och skillnader mellan dessa. Detta resulterade i 30 beslut rörande barn från Iran, Irak respektive Libanon, samt 20 beslut rörande barn från Syrien.<sup>10</sup> I undersökningens första delstudie ingick även 16

---

<sup>9</sup> Ser vi till grunden för uppehållstillstånd 2013 i de barnfamiljer som fick bifall på sina asylansökningar under (totalt var 6412 barn berörda) så beviljades 1761 uppehållstillstånd som flyktingar; 88 barn bedömdes vara övrigt skyddsbehövande och 4157 fick status som alternativt skyddsbehövande. Upphållstillstånd pga. synnerligen ömmande omständigheter beviljades 287 barn (Statistik från Migrationsverket 23 april 2014).

<sup>10</sup> Urvalet i den första delstudien gjordes på det sättet att makar med barn eller ensamstående med barn från länder där antalet avslag och bifall var förhållandevis likavaldes ut. Antalet asylsökande från Irak var 2013 1476 personer, från Iran 1172 personer och från Libanon 462 personer. För Libanon var valet vart tionde gruppnummer (besluten var inte så många). För Iran var valet vart tionde gruppnummer för bifallen och vart tionde för avslagen. För Irak var valet vart trettonde gruppnummer, och i vissa fall vart tionde för att få ihop tillräckligt med både bifall och avslag.

familjers beslut avseende barn som var medborgare i andra EU-länder. Besluten avsåg samtliga asylsökande barn från andra EU-länder som fick beslut under andra halvan av 2013, vars ansökan prövats i sak.

Inom delstudie två – gällande barn som under processen i Sverige skiljts från sina vårdnadshavare och omhändertagits med stöd av LVU eller SoL – så omfattade granskningen såväl beslut i grundärendet som beslut om hinder mot verkställighet av en utvisning eller avvísning. Dessutom så gick vi igenom samtliga akter för barnen i denna delstudie. I februari 2014 ombads Migrationsverket kontakta samtliga enheter med en förfrågan om besluten, ett tillvägagångssätt som var nödvändigt eftersom ärendena inte registreras enligt dessa kategorier. Beslut rörande verkställighetshinder bereds av förvaltningsprocessenhetens verksamhetsområdeschefer vilka även de kontaktades. Migrationsverket plockade sedan i nästa steg manuellt fram ärenden från sina beredningslistor. Samtidigt ställdes en förfrågan om omhändertagna eller familjehemsplacerade barn i asylärenden som handlagts under det senaste året till alla enhetschefer inom asylprövning. Denna process resulterade i att vi fick tillgång till totalt 18 akter.<sup>11</sup> Det är troligt att det finns fler barn än dem vars beslut vi analyserat inom uppdraget för denna rapport, som varit föremål för åtgärder enligt Sol eller LVU. Enligt en studie av Åsa Backlund och Jenny Malmsten som genomfördes på uppdrag av UNICEF 2011 placeras uppskattningsvis cirka 190 asylsökande barn om året (exklusive ensamkommande barn) i samhällsvård, varav cirka 30 i tvångsvård i enlighet med LVU (UNICEF 2011). Författarna menar att dessa siffror förmodligen är en underskattning (UNICEF 2011, sid. 21).

I uppdraget angavs att tio intervjuer skulle genomföras med tjänstemän inom asylprövningen. Vi kontaktade samtliga fem asylprövningsenheter, Malmö, Göteborg, Solna, Uppsala och Gävle och genomförde minst en intervju på varje ort. Tre av intervjuerna hade en deltagare, fem av intervjuerna hade två deltagare och två av intervjuerna hade tre deltagare. Sammanlagt intervjuades 20 personer, detta var samtliga personer som asylprövningsenheterna kunde sammankalla för att delta i studien inom givna tidsramar. I urvalet eftersträvades att cirka en tredjedel av personerna skulle ha erfarenhet av fall där barn omhändertagits under asylprocessen enligt LVU eller SoL, men endast ett fåtal sådana personer gick att få tag på. Cheferna för asylenheterna på respektive ort bistod alltså i att rekrytera intervjupersoner. Det har inte framkommit exakt om dessa personer frivilligt anmält sig utifrån en allmän förfrågan eller om de blivit direkt tillfrågade att delta. En möjlig risk, om det var cheferna som direkt valde ut intervjudeltagare, är att intervjupersonerna skulle ha valts ut utifrån att de skulle förmedla en mindre kritisk bild av myndighetens arbete. Möjligen var så fallet men det verkar dock inte ha varit fallet då intervjupersonerna gav varierade svar på många av de centrala frågeställningarna. Ett flertal tog självmant upp aspekter av deras arbete som de själva upplevde som problematiska. Cheferna på asylenheterna som hjälpt till med rekryteringen av intervjupersoner sökte även efter personer med erfarenhet av fall där barn har omhändertagits enligt LVU eller SoL, men endast ett fåtal personer med den typen av erfarenhet gick som sagt att få tag på. Förklaringen som gavs till det var att det är få tjänstemän som faktiskt har den typen av erfarenhet och att det inom tids-

---

<sup>11</sup> I ett av ärendena förelåg inget formellt omhändertagande och det utgår därför.

ramen för rekryteringen var svårt att få folk att ställa upp. Då deltagarna lovats anonymitet kan vi inte redovisa vilka personer som tillhörde vilka enheter. Däremot kan följande beskrivning ges av tjänstemännen:

- Fördelningen mellan handläggare och beslutsfattare var i princip helt jämn.
- 17 kvinnor och 3 män deltog.
- Tiden som tjänstemännen jobbat på Migrationsverket sträckte sig mellan 1 och 21 år. Den genomsnittliga tiden var drygt 5 år.<sup>12</sup>
- Utbildningsbakgrunden dominerades av jurister, men några var statsvetare och ett fåtal hade annan bakgrund.

Intervjuerna tog i genomsnitt knappt en timme och spelades in. Personer som deltog vid samma intervjutillfälle har samma begynnelsebokstav i namnet. Vid intervjuerna informerades deltagarna om möjligheten att när som helst avbryta intervjun eller dra sig ur studien. Ingen av deltagarna använde sig av denna möjlighet.

*Sammanfattningsvis* har vi genom kartläggningen sökt svaret på hur rättigheterna i barnkonventionen används vid tillämpningen av gällande rätt. Kartläggningsuppdraget omfattar beslut som rör barns ansökan om uppehållstillstånd i Sverige, där skälet för ansökan är flyktingskäl, alternativt skyddsbehov, övrigt skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter.

---

<sup>12</sup> I vissa fall kunde det vara intressant att ange vilken tid respektive tjänsteman jobbat på Migrationsverket för att beskriva olika attityder hos mer eller mindre erfarna tjänstemän. Dock så hindrar den utlovade anonymiteten oss från att i någon större utsträckning specificera hur erfarna de olika deltagarna är.

### 3 Vad innebär barnkonventionens fyra grundläggande artiklar?

Barnkonventionen är utöver ett politiskt erkännande av barns underordnade position i världen också ett resultat av år av politiska kompromisser. Detta präglar så klart dess utformning, innehåll och hur rättigheterna förhandlas i vardagens praktik inom statliga myndigheter. Rättigheterna i barnkonventionen är i hög grad situationsbetingade vilket innebär att detta avsnitt kan ses som en slags grund för reflektion eller utgångspunkt för den utredning som vi sedan i nästa steg presenterar av det praktiska arbetet.

För att möjliggöra en analys av *hur* barnkonventionens artiklar används vid tillämpningen av utlänningslagen på Migrationsverket har det varit nödvändigt att formulera utgångspunkterna för denna analys. Det är syftet med föreliggande avsnitt där vi klargör vilka förpliktelser barnkonventionens artiklar aktualiserar, med särskilt fokus på asylbedömningar i enskilda ärenden. Denna inledning ska först avslutas med en kortfattad beskrivning av utlänningslagens paragrafer som används i asylärenden.

Bestämmelsen om vem som är *flykting* återfinns i 4 kapitlet 1 § i utlänningslagen och den grundar sig på definitionen i flyktingkonventionens artikel 1A (2). En person har enligt denna konvention rätt att beviljas uppehållstillstånd som flykting om hen vistas utanför hemlandet och hyser en välgrundad fruktan för förföljelse pga. ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning. Fruktan innehåller en subjektiv del (känslan av fruktan) och en objektiv del (fruktan har fog för sig). Det är tillräckligt att konventionsgrunden är en faktor med relevans för förföljelsen, den behöver inte vara det enda eller dominerande, skälet. Bestämmelsen är inriktad på risken för framtida förföljelse och avser förhållandena vid ett återvändande till hemlandet.

Som komplement till flyktingbestämmelsen i svensk rätt finns två subsidiära skyddsgrunder. Dessa är till för att skydda människor som tvingats på flykt pga. naturkatastrofer och konflikter eller förföljs pga. andra orsaker än de som räknas upp i flyktingdefinitionen. *Skyddsbehövande i övrigt* lades till i svensk lagstiftning i samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet 2010. Då utökades skyddet i jämförelse med skyddsgrundsdirektivet främst vad gäller svåra motsättningar och miljökatastrofer. Den andra bestämmelsen, *alternativt skyddsbehövande*, skyddar personer som vid ett återvändande till sitt hemland skulle utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas pga. urskillningslöst våld med anledning av en väpnad konflikt.

Avslutningsvis kan en person som söker en fristad i Sverige undantagsvis få stanna om det efter en sammantagen bedömning anses föreligga *synnerligen ömmande omständigheter* (utlänningslagen 5 kapitel 6 §). Det är framförallt det andra stycket i 5 kapitlet 6 § som aktualiserar principen om barnets bästa. Där står det att barn får beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Enligt lagens förarbeten ska bestämmelsen i andra stycket ses som ett förtydligande av principen om

barnets bästa. Det betonas att barn ska uppmärksammas som individer vilka i förhållande till sin familj kan ha egna skäl för att beviljas uppehållstillstånd. Bedömningen av barns skäl för uppehållstillstånd skiljer sig från bedömningen av vuxna på följande sätt: När frågan gäller anpassning till Sverige ska ett barns anpassning till svenska förhållanden i högre grad vägas in i den samlade bedömningen. Barns anpassning till svenska förhållanden kan dock inte ensamt ha en avgörande betydelse för om *synnerligen ömmande omständigheter* ska anses föreligga.<sup>13</sup> Regeringen utesluter inte att vistelsetiden för ett barn som gömmts av andra under lång tid ska kunna vägas in, vilket skiljer sig från bedömningen av vuxnas anknytning. Samtidigt har regeringen betonat att barns anpassning till Sverige inte får bli en omständighet som utnyttjas (Prop. 2004/05:170, sid. 195).

I förarbeten till 2005 års lag hänvisade regeringen till uttalanden vid införandet av portalparagrafen om barnets bästa (se nedan under 3.1 om barnets bästa) och de gränsdragningsprinciper som slagits fast där. Dessa inkluderar att barn inte regelmässigt ska anses ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund (ett avståndstagande från vad som beskrivs i termer av en "etnocentrisk grundsyn"). En annan gränsdragningsprincip är att barns psykosociala utveckling inte generellt kan sägas skadas om ett barn följer med sina föräldrar till ett annat land, i synnerhet hemlandet (Prop. 1996/97:25 sid. 249).

Även efter att en person fått avslag i samtliga instanser och hen förväntas resa tillbaka till ursprungslandet kan nya omständigheter komma fram som ger utrymme för ny prövning (se utlänningslagen 12:18-19). Först och främst är det Migrationsverket som på eget initiativ ska pröva om det finns hinder som gör att beslutet inte kan effektueras. Ett praktiskt verkställighetshinder, som bara Migrationsverket kan besluta om, kan vara att mottagarlandet inte tar emot personen. Ett medicinskt verkställighetshinder kan vara att personen är för sjuk för att klara själva resan, eller att hen har utvecklat en så stark anknytning till Sverige att det är en ny omständighet jämfört med när beslutet om avslag vann laga kraft. Nya skyddsskäl kan vara att förhållandena har ändrats i ursprungslandet vilket förvärrat hotbilden.

### 3.1 Artikel 2 om icke-diskriminering

*1. Konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.*

---

<sup>13</sup> Inför att utlänningslagen skulle genomgå större förändringar 2005 uttalade Socialförsäkringsutskottet att förhållandet mellan lagtextens innehåll och den praxis som utvecklats kring humanitära skäl i den tidigare utlänningslagen: Beträffande prövningen av ärenden som rör barn är syftet med förslaget tvärtom, vilket regeringen särskilt anger, att mildra nuvarande praxis så att portalparagrafen får det genomslag som avsågs redan när bestämmelsen infördes. (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05SfU:17:36)



*2. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.*

Själva termen diskriminering definieras inte i barnkonventionen men en grundläggande definition av begreppet är medveten eller omedveten "osaklig särbehandling". En lämplig utgångspunkt för vidare diskussion är likhet inför lagen, alltså att lika fall ska behandlas lika. När så inte sker uppstår i vissa fall *direkt diskriminering*, vilket är den form av diskriminering som man oftast associerar till när ämnet förs på tal.

Artikel två i barnkonventionen ger ett långtgående skydd mot diskriminering. Ett uttryck för detta är att förbudet i andra stycket mot negativ särbehandling pga. föräldrars eller vårdnadshavares ställning, och en rätt att inte straffas pga. föräldrarnas ställning.

I barnrättskommitténs femte allmänna kommentar till barnkonventionen som behandlar åtgärder för att genomföra konventionen framhålls att skyldigheten till icke-diskriminering kräver att staterna aktivt fastställer erkännandet av enskilda barn och grupper av barn vilkas rättigheter kan kräva särskilda åtgärder. Kommittén belyser t.ex. särskilt behovet av att samla in uppdelade data så att det går att upptäcka eventuell diskriminering.

För att ta itu med diskriminering kan det krävas ändringar i lagstiftning, förvaltning och resurstilldelning, liksom utbildningsåtgärder för att förändra attityder (FN:s barnrättskommitté 2003, punkt 12). Diskrimineringsförbudet innebär alltså att staterna inte enbart ska avstå ifrån att diskriminera utan också motverka och förebygga diskriminering. Ibland lyfts också fram att en aspekt av denna skyldighet är att prioritera de vars rättigheter är längst ifrån att förverkligas.

Kommittén för mänskliga rättigheter är ett annat organ som övervakar mänskliga rättigheter inom FN och vilket har uttalat sig om diskriminering och barn. I en allmän kommentar från 1989 står det att konventionen kräver att barn skyddas mot diskriminering oavsett orsak, t.ex. ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationellt eller socialt ursprung, egendom eller börd. I detta sammanhang noteras att icke-diskriminering i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter också när det gäller barn går tillbaka till artikel 2 och deras likhet inför lagen enligt artikel 26, medan villkoret i artikel 24, som har barn i särskilt fokus, specifikt avser de skyddsåtgärder som den bestämmelsen hänvisar till. Rapporter från konventionsstaterna bör visa hur lagstiftning och praxis säkerställer att skyddsåtgärder syftar till att få bort all diskriminering på alla områden, särskilt åtskillnad mellan barn som har medborgarskap i landet och de som är av utländskt ursprung, eller mellan barn födda inom äktenskapet och utomäktenskapliga barn (UN Human Rights Committee 1989, punkt 5).

Även den svenska regeringsformen (1 kap. 2 §) slår fast att det allmänna, dvs. stat, kommun, landsting och region ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna skall verka för att motverka diskriminering av människor pga. kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning,

ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Genom att begreppet ålder tas upp betonas att diskriminering av äldre ska motverkas, liksom att barn ska bemötas som jämlika individer och att de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem (Prop. 2001/02:72). I förhållande till svenska medborgare så är utländska medborgare enligt regeringsformen likställda ifråga om bl.a. skydd mot missgynnande pga. ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller pga. kön (se Regeringsformen 22 §). Regeringsformens skrivning om icke-diskriminering bekräftar och förstärker denna rättighet som barn har utifrån barnkonventionen att inte diskrimineras i egenskap av att de är barn.

Jämväl ett långtgående skydd mot diskriminering i såväl internationell rätt som den svenska grundlagen så finns idag inte utrymme, trots de mänskliga rättigheternas normativa grund om alla människors rätt att ha rättigheter, att med hänvisning till icke-diskriminering göra anspråk på att få stanna i ett land. Statens suveränitet att upprätthålla en reglerad invandring innebär att barn kan avvisas efter sin asylprocess. Följaktligen innebär att lika fall behandlas lika i asylprocessen att *vissa* grupper av asylsökande barn inte diskrimineras i förhållande till *andra* grupper av asylsökande barn, eller i förhållande till vuxna asylsökande.

Helt grundläggande är att barn, oavsett ålder, ska ha tillgång till asylprocessen (UNHCR 1997, sid. 10; UNHCR 1994). I princip prövas således barns asylskäl enligt regelverket på samma sätt som vuxnas. Detta bekräftas i förarbeten till utlänningslagstiftningen där det slås fast att asylsökande barn rätt att få samma noggranna utredning av sina asylskäl som vuxna. Enligt lagstiftaren är detta "en självklarhet" (Prop. 1996/96:25, sid. 250). Barn kan "självfallet" vara flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, vilket "har kommit bort i den allmänna debatten om humanitära skäl" (Prop. 2004/05:170, sid. 194; jfr. FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 75).

Samtidigt som artikel två inbegriper en rätt till likabehandling i asylprocessen så medför icke-diskrimineringsprincipen ofta något slags behov av särbehandling av asylsökande barn. Asylprocessen som sådan ska enligt barnrättskommittén vara anpassad efter barns behov genom utbildade handläggare som kan ge förutsättningar för barn att berätta om sina asylskäl (FN:s barnrättskommitté 2009, punkt 49). Vidare finns det situationer där barn riskerar skyddsgrundande behandling eftersom de är just barn, detta kallas i litteraturen för *barnspecifik förföljelse*<sup>14</sup> (McAdam 2006). Barnrättskommittén har uttalat, i vägledning rörande barn som skilts från föräldrarna utanför sitt ursprungsland, att flyktingkonventionen ska tolkas med hänsyn till ålder och kön, med beaktande av de särskilda motiv för, former av och uttrycken för förföljelse som barn kan ha erfarenhet av (FN:s barnrättskommitté 2005b, punkt 74). Några exempel på barnspecifika former av förföljelse är rekrytering av barnsoldater, barnarbete, kvinnlig könsstympning, tvångsäktenskap och handel med barn i olika syften (UNHCR:s verk-

---

<sup>14</sup> EU:s skyddsgrundsdirektiv (2004) betonar att det är nödvändigt att beakta typer av förföljelse som är specifika för barn. När direktivet införlivades i svensk rätt framfördes kritik från remissinstanser, framförallt frivilligorganisationer, om att lagförslaget inte motsvarade betydelsen av att beakta barns egna asylskäl. Någon uttrycklig lagbestämmelse om barnspecifik förföljelse, eller sådan prövning, infördes dock inte i svensk lagstiftning. Regeringen hänvisade till tidigare förarbetsuttalanden om barnets ställning i asylprocessen och till Migrationsverkets barnkompetens (Prop. 2009/10:31, s. 102f.).

ställande kommitté 2007). Om sådana handlingar kan hänföras till någon av grunderna i 1951 års flyktingkonvention så är barnet i princip att betrakta som flykting. Andra former av förföljelse vilka är viktiga för barn som söker asyl rör risken för förnekanden av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kopplat till någon av flyktinggrunderna. Ett exempel är utbildning som anses vara en grundförutsättning för andra mänskliga rättigheter (UNHCR 2009, punkt 14). Ett annat exempel på möjlig förföljelse är då det förekommer våld i hemmet. UNHCR har argumenterat för att fysiskt, sexuellt och psykologiska former av våld i hemmet, oavsett vem förövaren är, kan utgöra förföljelse enligt flyktingkonventionen. Det kan handla om barn som utsätts för misshandel, sexuella övergrepp, incest, skadliga traditionella sedvänjor, brott som begås i hederns namn, barnäktenskap och tvångsäktenskap, våldtäkt och våld i samband med kommersiell sexuell exploatering (UNHCR 2009, punkt 33).

Ytterligare ett begrepp av betydelse för asylbedömningar generellt är *kumulativ förföljelse* vilket ungefär betyder att effekten av något blir större i samband med att nytt läggs till det gamla. UNHCR påpekar i sin handbok, som enligt ett avgörande från Migrationsöverdomstolen 2006 (MIG 2006:1) anses vara en rättskälla, att enstaka händelser tagna ur sitt sammanhang kan vara vilseledande (se vidare Stern 2012, sid. 43). Flyktingkommissarien slår vidare fast att

*Trots att en enskild händelse är otillräcklig grund för flyktingskap kan alla de av de sökande skildrade händelserna sammantagna göra hans fruktan för förföljelse välgrundad* (UNHCR 1996, par. 201).

I asylärenden handlar det ofta om att en person utsätts för upprepad diskriminering eller trakasserier som sammantaget kan utgöra förföljelse i utlänningslagens mening (se även Prop. 1988/89:86, sid. 154f.; Prop. 2005/06:6, sid. 10). Det kan röra sig om ett systematiskt och diskriminerande beteende som innebär en allvarlig skada, där det saknas myndighetsskydd. Exempelvis kan myndigheterna eller andra utövare av förföljelse uppfatta en flickas underlåtelse att anpassa sig till den förväntade rollen som en vägran att utöva eller hysa viss religiös tro (se UNICEF m.fl. 2014, sid. 32).

*Sammanfattningsvis* är icke-diskriminering en allmän och central princip i alla diskussioner om mänskliga rättigheter. Den ska möjliggöra erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, av envar och på lika villkor, alla mänskliga rättigheter. I juridiska sammanhang så handlar icke-diskriminering om att lika fall ska behandlas lika. Asylsökande barn ska följaktligen inte få en mindre genomgripande prövning av sina åberopade asylskäl än vuxna. Snarare tvärtom, med hänvisning till konventionens artikel 22 om asylsökandes barns rättigheter (som diskuteras närmare nedan), kan hävdas att barn ska erhålla ett särskilt stöd vid åtnjutande av sin rätt till utredning, bedömning och prövning av sina yrkanden i asylprocessen. UNICEF m.fl. slår fast att ”behandling som kanske inte skulle klassas som förföljelse när det gäller en vuxen kan göra det i fråga om ett barn.” (2014, sid. 20).

Vår sammantagna tolkning, i ljuset av UNHCR:s och barnrättskommitténs vägledning, är att kraven på en barnspecifik prövning av barns asylgrunder skulle innebära att myndigheter och domstolar i den svenska asylprocessen *dels* säkerställer att barns skäl inte kommer i skymundan av vuxna personers grunder och *dels* sätter ljuset på särskilda erfarenheter som barn kan ha just i egenskap av barn, vilka också kan innebära

en barnspecifik risk för förföljelse. En rad olika omständigheter som man kanske inte vanligtvis direkt tänker på i bedömningen av flyktinggrunder, kan alltså vara flyktinggrundande efter en utredning av barns åberopade grunder.

### 3.2 Artikel 3.1 om barnets bästa

*1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet ...*

Begreppet barnets bästa finns upptagen i flera av barnkonventionens artiklar.<sup>15</sup> Artikel tre beskrivs ibland som den allra viktigaste delen av barnkonventionen i bemärkelsen att den ska genomsyra tolkningen av alla övriga rättigheter (Hammarberg och Holmberg 2000, sid. 31ff.).

Formuleringen i artikel tre första punkten innebär att barnets bästa är ett slags raster varigenom alla andra rättigheter gällande barn ska filtreras när de tolkas och används. Omvänt kan rättigheterna i konventionen som helhet sägas utgöra en ram för innebörden av barnets bästa-principen. I kommentarer till barnkonventionen har hävdats att den som vill beakta barnets bästa måste göra det med hänvisning till barns rättigheter (Freeman 2007, sid. 9). Barnrättskommittén har betonat att syftet med principen är att säkerställa den fulla och effektiva tillgången till alla rättigheter i konventionen *och* barnets utveckling, dvs. barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling (FN:s barnrättskommitté 2003, punkt 12).

Det framkommer av formuleringen i artikel 3.1 att barnets bästa till sitt innehåll är obestämbar och öppen (Freeman 2007, sid. 9). Barnrättsforskaren Johanna Schiratzki betonar att vi helt enkelt inte vet vad barnets bästa är, men att alla upptänkliga aspekter av individens liv bör innefattas (Schiratzki 2005, sid. 52, 64), det är ett *öppet koncept* (Schiratzki 2005, sid. 35). Att så är fallet när det kommer till asylsökande barns rättigheter framkommer bl.a. genom utlänningslagens 1 kap. 10 § där det står att "barnets hälsa och utveckling samt *barnets bästa i övrigt* ska beaktas". En sådan vid formulering ger utrymme för asylhandläggare att vara öppna för att beakta sådant som inte uttryckligen står omnämnt i utlänningslagen och förarbeten. Barnrättskommittén har i en allmän kommentar bekräftat detta synsätt och beskrivit barnets bästa som dynamiskt vilket kräver dynamiska verktyg (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 11).

---

<sup>15</sup> Övriga artiklar i konventionen som uttryckligen behandlar barnets bästa rör framförallt relationen barn-förälder. Innebörden av barnets bästa i ett enskilt ärende är beroende av vad ett barns föräldrar har för uppfattning om vad som är bra för barn. Så förutsätts "barnets bästa" komma i främsta rummet för föräldrar (artikel 18). Så får ett barn inte skiljas från sina föräldrar om det inte är för "barnets bästa" (artikel 9). Så ska konventionsstaterna respektera föräldrarnas ansvar för sina barn (artikel 5, 14 punkt 2 och 18). Genom att på detta sätt, i en internationell överenskommelse mellan stater, behandla relationer inom familjen, har barns mänskliga rättigheter gjorts till en fråga för flera aktörer än staten att hantera (Sandin 1995:4, sid. 7). Detta kan ses som ett exempel på hur gränslinjen mellan civil- och offentlig rätt är på väg att luckras upp (se vidare boken *Barnrättens grunder* av Schiratzki).

Bestämmelsen om barnets bästa i utlänningslagen är inte likalydande men har influerats av artikel 3 i barnkonventionen. I förarbeten till utlänningslagen betonas att det finns starka skäl att ta särskild hänsyn till barn i asylprocessen. Det understryks att barnen oftast inte har valt att lämna sitt land och i mindre grad än vuxna kan överblicka konsekvenserna härav. Vidare anförts att prövningen av barnets bästa i förhållande till utlänningslagstiftningen inte kan ges så långtgående innebörd att det nästan blir ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (se vidare Prop. 1997/97:25, sid. 246 f.).

I den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan)<sup>16</sup> artikel 24.2 anges att *barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner*. Rättighetsstadgans artikel om barnperspektivet lyftes fram när EU-domstolen sommaren 2013 tolkade Dublinförordningens bestämmelser om ansvarig stat för asylprövning.

I enskilda situationer innebär den omständigheten att barnets bästa är en princip en *flexibilitet* som är karakteristisk för principer. Till skillnad från regler, där det tydligt framgår vad som är korrekt eller ej, finns det vid genomförande av principer en utmaning på det sättet att de inte rakt av kan brytas emot, eller fullt ut beaktas (jfr. Peczenik 1995, sid. 450). Det medför ett större tolkningsutrymme för den som har att använda principen, och det kan även innebära att barnets bästa ibland får ge vika för andra samhällsideal och intressen. I översättningen till svenska har art. 3 formulerats så att barnets bästa ska ”komma i främsta rummet”. Översättningen tydliggör att barnets bästa, även om principen inte alltid ska väga tyngst i situationer där flera olika intressen sammanvägs, ska betraktas som *mer* än ”ett intresse i mängden”. Ett sådant *primärt* intresse ska ges större tyngd än *andra* intressen (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 39 och 97; Hammarberg 2010, sid. 583, se även SOU 1997:116, sid. 129).

FN:s barnrättskommitté menar att barnets bästa i enskilda beslut handlar om att inledningsvis bedöma de omständigheter som gör det aktuella barnets situation unikt (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 49). De element som enligt kommittén sedan i ett andra steg bör omfattas är barnets egna åsikter (se vidare nedan under artikel 12); identitet; bevarandet av familjemiljön och upprätthållandet av relationer; omsorg, skydd och säkerhet; utsatta situationer; rätten till hälsa och utbildning. Varje delmoment i denna process kan ha olika tyngd beroende på barnets situation, medan vissa faktorer används är detta inte fallet med andra faktorer (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 49 och 80). På ett övergripande plan under hela processen måste det finnas en medvetenhet om det yttersta målet med barnets bästa-principen, nämligen att säkerställa ett fullständigt åtnjutande av barnkonventionens rättigheter (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 4-5).

Av särskild vikt för asylprocessen är att juridiska beslut både vägleds och utformas i ljuset av barnets bästa. Här framhåller kommittén vikten av att alla beslut som rör

---

<sup>16</sup> När Lissabonfördraget trädde i kraft i slutet av 2009 blev Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) bindande för alla EU:s organ och institutioner samt för EU:s medlemsländer när EU-rätten tillämpas.

barnet eller barnen motiveras och förklaras. De faktiska omständigheter som rör barnet, vilka faktorer som har befunnits relevanta när barnets bästa beaktades, olika aspekter rörande barn som varit relevanta i det enskilda fallet samt hur dessa viktats för att bestämma barnets bästa bör täckas av beslutsmotiveringen. I de fall beslutet avviker från barnets egna åsikter så bör anledningen till det anges klart i beslutet. I undantagsfall menar kommittén att en annan lösning än den som är bäst för barnet kan bli utgången i en juridisk process. Då ska skälen för detta anges i syfte att visa att barnets bästa har satts i främsta rummet trots resultatet. Det är således inte tillräckligt att i allmänna ordalag åsidosätta det bästa för barnet. Alla överväganden måste uttryckligen anges i förhållande till det aktuella ärendet och förklaras tydligt. Resonemanget måste också visa på ett trovärdigt sätt varför det bästa för barnet inte ansågs tillräckligt starkt för att väga tyngre än de andra övervägandena (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 97, se även Pobjoy 2015).

Att barnets bästa uttrycker barnkonventionens mest åberopade grundprincip kan tolkas så att bedömningar rörande barn, oavsett forum, ska göras utifrån deras egen uppfattning (subjektivt perspektiv) och vad som anses bra för dem enligt vetenskap och beprövad erfarenhet (objektivt perspektiv) (SOU 1997:116, sid. 133f.). Regeringen har i en nyligen antagen strategi poängterat detta ytterligare (Prop. 2009/10:232, sid. 15). En bedömning av barnets bästa kräver, menar regeringen, kontinuerliga analyser av konsekvenserna av beslut, och utvärderingar av vilka faktiska konsekvenser beslut och åtgärder har fått för barn (Prop. 2009/10:232, sid. 17, se även vidare om barnkonsekvensanalyser nedan). Det gäller både beslut och åtgärder som rör det enskilda barnet och generella beslut och åtgärder som rör barn.

Kommittén betonar i en allmän kommentar om barnets bästa (artikel 3.1) att detta begrepp kan ses som ett tredelat koncept (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 6):

Barnets bästa är för det första en *substantiell rättighet* på det sättet att barnet har rätt att få sina intressen bedömda och att dessa beaktas som mycket tungt vägande (primary) när olika intressen prövas för att nå ett beslut. Rättigheten för barnet att få sina intressen beaktade är direkt förpliktigande och kan åberopas inför domstol (hur det ska gå till framgår emellertid inte uttryckligen: *Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court* (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 6)). Dessa krav motiveras av det förhållandet att barn är underordnade i många sammanhang och ofta i beroendeförhållande till vuxna, dessutom har de ingen stark röst vilket gör att de saknar förutsättningar att genomdriva sina egna intressen. Om inte barns intressen synliggörs så tenderar dessa att komma i skymundan, slår kommittén fast (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 37). Ter det sig omöjligt att förena olika intressen så ska myndigheter och beslutsfattare analysera och väga in rättigheterna för alla berörda parter. Det är dock viktigt att komma ihåg att barnets intressen har en särställning i denna process (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 39).

För det andra är barnets bästa en *grundläggande rättslig tolkningsprincip* på det sättet att den ska kunna användas när en bestämmelse är öppen för olika tolkningar, något som visserligen också är betecknande för just barnets bästa. Den tolkning som mest effektivt tjäna barnets bästa bör väljas. De rättigheter som anges i konventionen och

dess tilläggsprotokoll ger ramar för denna tolkning, menar kommittén (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 6).

För det tredje ställer principen om barnets bästa upp krav på *processen*, bl.a. ska en konsekvensanalys av de eventuella effekterna (positiva eller negativa) av ett beslut alltid göras i samband med åtgärder rörande barn. Dessutom menar barnrättskommittén att beslutsmotiveringen ska ge en bild av hur överväganden om barnets bästa har gått till: *Hur* har barnets intressen beaktats och utifrån vilka *kriterier*? Hur har barnets intressen *vägrats* gentemot andra, policy-, samhälls- eller individuella intressen?

Vidare beskriver kommittén tre olika förpliktelser ifråga om genomförandet av barns bästa (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 14). För det första ska säkerställas att barnets bästa *integreras* på ett lämpligt vis och tillämpas *konsekvent* av offentliga institutioner; för det andra handlar det om synligheten i barnets bästa, dvs. att det alltid framgår *hur* barnets bästa har prövats och bedömts inbegripet vilken vikt principen har fått i beslutet, för det tredje ska staterna säkerställa att detta även gäller i privat sektor.

Några ytterligare vägledande principer som kommittén lyfter fram i sin allmänna kommentar då det gäller barnets bästa är att särskild uppmärksamhet bör riktas mot identifieringen av möjliga lösningar som ser till barnets bästa (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 33). I ett avsnitt om juridiska/lagliga förpliktelser slår kommittén fast att det kan betraktas som en åtgärd att *avstå* från att agera, såsom exempelvis i de situationer då socialtjänsten misslyckas med att skydda barnet från övergrepp i närmiljön (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 18). Beträffande föräldrar så förutsätts barnets bästa vara deras angelägenhet (se även artikel 5 och 18).

### ***3.2.1 Särskilt om barnets bästa och asylsökande barn***

I det följande presenterar vi kommitténs resonemang om vart och ett av de beståndsdelar som en bedömning av barnets bästa enligt kommittén ska innefatta:

- *Barnets identitet* handlar om sådant som kön, sexuell läggning, nationalitet, religion och övertygelse, kulturell identitet, personlighet (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 55).
- *Familjesituation* implicerar en vid definition av begreppet ”familj”. Det ska tolkas extensivt och omfatta biologiska, adoptiv- eller fosterföräldrar eller, i förekommande fall, medlemmar av den utvidgande familjen eller gemenskapen enligt lokal sedvänja (barnkonventionen art. 5, se även FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 59). Kommittén argumenterar, i linje med vad som framgår av konventionstexten, för betydelsen av kontakt mellan barn och föräldrar: Det barn som är skilt från en eller båda föräldrarna har rätt att upprätthålla ett personligt förhållande och på regelbunden basis ha direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (barnkonventionen artikel 9, 3:e punkten). Att motverka splittrande av familjer skall vara en stark prioritet. En separation bör inte ske med mindre än att alla möjligheter till andra ingripanden uttömts. Endast i situationer där en separation är nödvändig för att skydda barnet får detta bli aktuellt, och det får aldrig ske av ekonomiska skäl (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 61). I de situationer då separation anses nödvändigt ska denna ha föregåtts av en rättslig prövning där ett s.k. multidi-

isciplinärt team involveras för att säkerställa att inget annat alternativ är möjligt (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 64). Under separationen ska barnet ges förutsättningar att ha kontakt med familjen i utvidgad mening (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 65). I förhållande till barn i migration poängterar kommittén särskilt att familjeåterföreningsärenden ska handläggas med hänsyn till barnets bästa, vilket i praktiken kan innebära att ett barn avvisas eller också beviljas en rätt att stanna i Sverige:

*When the child's relations with his or her parents are interrupted by migration (of the parents without the child, or of the child without his or her parents), preservation of the family unit should be taken into account when assessing the best interests of the child in decisions on family reunification (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 66).*

Vad betyder det då att bibehålla en familjemiljö? Barnrättskommittén framhåller här att bevarandet av de band barnet har till sin omgivning i vid mening ska uppmärksammas, exempelvis den utökade familjen liksom skolan och miljön i stort. Det senare anses särskilt viktigt i fall då föräldrarna är separerade och bor på olika platser (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 70).

- *Vård, skydd och säkerhet* för barnet ska även detta ges en vid innebörd eftersom de handlar om ett omfattande ideal att säkerställa barnets ”välfärd” och utveckling. Barnens välbefinnande inkluderar grundläggande materiella, fysiska, pedagogiska, och känslomässiga behov, samt behov av ömhet och säkerhet (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 71). Emotionell vård är ett grundläggande behov hos alla barn, kan inte föräldrar eller andra primära vårdgivare uppfylla detta så är staten skyldig att vidta åtgärder så att barnet kan utveckla en trygg anknytning som kan upprätthållas över tid i en stabil miljö (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 72). Barnets säkerhet, det vill säga barnets rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp (art. 19), sexuella trakasserier, gruppträck, mobbning, förnedrande behandling, etc., och skydd mot sexuellt, ekonomiskt och annat utnyttjande, droger, arbete, väpnade konflikter, etc. (artiklarna 32-39) ska också ingå i denna bedömning (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 73). Enligt försiktighetsprincipen ska bedömningen också innefatta framtida risk och skada och andra konsekvenser av beslut för barnets säkerhet (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 74).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Beslut som fattas av Migrationsverket ska enligt myndighetens interna riktlinjer föregås av en s.k. Barnkonsekvensanalys (jfr Förordning med instruktion för Migrationsverket 2007:996 samt GDA 6/2011 Migrationsverkets barnpolicy, se även Barnombudsmannens modell för hur en sådan konsekvensanalys kan göras). Detta innebär bl.a. att alla barnärenden ska prövas individuellt och hänsyn tas till barnets bästa. Detta ska göras i alla delar av processen – val av offentligt biträde, tolk, handläggare och annat som kan vara viktigt för barnet såsom anpassning av lokaler, boende och tillgänglighet. Genom barnkonsekvensanalyser ska säkerställas att barns egna asylskäl, utreds, bedöms och redovisas i besluten (Migrationsverket 2012, sid. 17).



- *Utsatthet.* En viktig faktor att tänka på är barnets situation av utsatthet, exempelvis situationen som flykting eller asylsökande. Kommittén poängterar att syftet med att bestämma det bästa för barn eller barn i en utsatt situation inte begränsas till fullt åtnjutande av barnkonventionens rättigheter utan det innefattar också andra mänskliga rättighetstraktat såsom t.ex. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och 1951-års flyktingkonvention (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 75). Olika typer och grader av utsatthet ska beaktas i en anpassad process, detta eftersom varje barn är unikt och varje situation måste bedömas enligt barnets unika situation (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 76).
- *Rätten till hälsa.* Barnets rätt till hälsa (artikel 24) och hans eller hennes hälsotillstånd är centrala vid bedömningen av barnets bästa. Om det finns fler än en möjlig behandling av ett hälsotillstånd eller om resultatet av en behandling är osäkert, görs en sammanvägd bedömning där hänsyn tas till barnets ålder och mognad. Kommittén poängterar särskilt att barn bör ges tillräcklig och lämplig information för att förstå situationen och alla relevanta aspekter i förhållande till deras intressen, och tillåtas, när det är möjligt, att ge sitt samtycke på ett välgrundat sätt.
- *Rätten till utbildning.* Kommittén understryker vikten av god utbildning för barn. Staterna uppmanas ha välutbildade lärare, barnvänliga studiemiljöer samt utveckla lämpliga undervisnings- och inlärningsmetoder. Utbildning är inte bara en investering i framtiden, det är också ett sammanhang för aktiviteter, respekt, delaktighet och uppfyllandet av ambitioner (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 79).

*Sammanfattningsvis* torde enligt vår mening konsekvensen av barnrättskommitténs allmänna kommentar från 2013 innebära att tjänstemän på Migrationsverket beaktar att följande frågor prövas vid tillämpningen av utlänningslagen: Kan det säkerställas att barnet kommer vara skyddat mot alla former av våld? Har barnets grunder prövats mot FN:s flyktingkonvention och har detta skett på ett anpassat sätt t.ex. genom en analys av riskerna för bl.a. barnspecifika former av förföljelse (jfr. FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 75). Har man tagit hänsyn till försiktighetsprincipen med beaktande av framtida risk för skada och andra konsekvenser? Framkommer det i beslutet hur detta har gått till? I motiveringen bör faktiska omständigheter som rör barnet, faktorer som har befunnits relevanta när barnets bästa beaktades, olika aspekter rörande barn som varit relevanta i det enskilda fallet samt hur dessa viktats för att bestämma barnets bästa täckas in. Om beslutet inte tar hänsyn till barnets åsikter så respekterar det inte heller barnets eller barnens möjlighet att påverka fastställande av barnets bästa (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 53). Att i allmänna ordalag åsidosätta det bästa för barnet eller att använda barnets bästa som en automatiserad standardfras är inte tillfredsställande (se FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 97).

Innebörden av barnets bästa är som framkommit mångdimensionell och även beroende av olika professioners uppfattningar, barns behov och rättigheter i en viss situation. Därutöver är berörda barns position i samhället av betydelse för hur begreppets innebörd kan förstås (se Sandin 1996). Det krav på en *helhetsbedömning* som kommer av att tolka barnets bästa som ett öppet koncept, gör att rättstillämpningen när barnets

bästa bedöms bör skilja sig från andra fall, där endast delar av verkligheten behandlas (Schiratzki 2005, sid. 179ff). Schiratzki beskriver det som en spänning mellan en traditionell, pragmatisk, användning av bundna rättsregler å den ena sidan och en öppen bedömning av barnets bästa, där rättsanvändaren utifrån sina personliga utgångspunkter, erfarenheter och ansvar försöker beakta barnets bästa å den andra (Schiratzki 2005, sid. 53).

### 3.3 Artikel 6 om rätt till liv och utveckling

*1. Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.*

*2. Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.*

Grundläggande för att säkerställa barns utveckling är ett skydd mot våld, detta slås fast i artikel 19 (se vidare nedan under 3.5). Enligt barnrättskommittén ska skyddet mot våld beaktas mot bakgrund av barnets rätt till liv och överlevnad, *och* med avseende på rätten till utveckling (FN:s barnrättskommitté 2011, punkt 62). Här innefattas ett heltäckande skydd mot våld och utnyttjande som kan äventyra ett barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Utveckling är ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling (FN:s barnrättskommitté 2011, punkt 62).

FN:s barnrättskommitté talar om vikten av att ha ett helhetsperspektiv på barns rätt till överlevnad och utveckling (FN:s barnrättskommitté 2005a punkt 10). I detta sammanhang har framhållits s.k. hedersrelaterade mord och andra ödesdigra sedvänjor som hotar barns liv, överlevnad och maximala utveckling (FN:s barnrättskommitté 2011, punkt 29). Härutöver kan det vara viktigt att också peka på de nya studier som visat att även asylprocessen som sådan, och de möten med myndigheter som äger rum inom densamma, kan verka nedbrytande för barn och deras familjer (Andersson m.fl. 2010; Johansson Blight 2014).

Särskilt intressant för denna utredning är rätten till utveckling, i asylprocessen ofta uttryckt som en fråga: Finns det någon risk för att barnet skadas i sin psykosociala utveckling vid ett återvändande? I regeringspropositionen *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv* konstaterade regeringen att ett barns psykosociala utveckling inte generellt kan sägas skadas vid ett återvändande tillsammans med föräldrarna (prop. 1996/97:25, sid. 249; se även Prop. 2004/05:170, sid. 282).

I en utförlig kommentar till artikel 6 (Nowak 2005) jämför Nowak bl.a. hur rätten till liv, överlevnad och utveckling i barnkonventionen kommer till uttryck i flera olika internationella konventioner om mänskliga rättigheter. De utmaningar som följer av att bedöma vilka förutsättningar för en god utveckling som kan tillgodoses vid ett återvändande har koppling till definitionen av ”utveckling”, något som flera artiklar i barnkonventionen svarar indirekt på. Nowak (2005, sid. 7) lyfter särskilt fram artikel 5, 18, 23(3), 24, 27, 28, 29, 31 och 39.

De utmaningar som följer av att bedöma vilka förutsättningar för en god utveckling som kan tillgodose ett barn som avvisas från Sverige har diskuterats under en utbildningsdag i regi av Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Svenska Barnläkarförningens arbetsgrupp för flyktingbarn (Malmström 2005). Följande frågeställningar ställdes upp som viktiga för riskbedömningen av barns psykosociala utveckling:

1. Hur väl integrerat är barnet i sin svenska miljö?
2. Hur god är förutsättningen för att barnet rimligt snabbt ska bli integrerat i relationer och aktiviteter i hemlandet så att det kan arbeta vidare med sina utvecklingsuppgifter?
3. Finns det specifika positiva förutsättningar i den svenska miljön som saknas i hemlandet?
4. Finns det specifika negativa förhållanden i den svenska miljön som saknas i hemlandet?
5. Finns det specifika positiva förutsättningar i hemlandet som saknas i den svenska miljön?
6. Finns det specifika negativa förhållanden i hemlandet som saknas i den svenska miljön?

Vikten av att ha en god kännedom om barnets historia för att kunna bedöma barnets framtida psykosociala utveckling betonades särskilt under utbildningen. Såväl psykisk hälsa som ohälsa är ett resultat av samspelet mellan barnets inneboende egenskaper och olika miljöfaktorer och det vidare och indirekta samspelet med den sociala miljön. Som grund för bedömningen av risken för bestående skada på barnets psykosociala utveckling måste ligga en noggrann värdering av förutsättningarna (positiva och negativa), i såväl Sverige som i hemlandet, när det gäller att stödja barnet i att lösa de utvecklingsuppgifter som det står inför (Malmström 2005, sid. 35).

Ett annat centralt begrepp som är relevant för alla asylbedömningar och som har koppling till barns liv och utveckling är *Principen om non-refoulement*. Den innebär ett skydd mot att en person återsänds till ett land där hen riskerar förföljelse, det är ett s.k. politiskt verkställighetshinder och även en del av internationell sedvanerätt vilket betyder en absolut skyldighet för staterna att efterfölja förbudet (Diesen C. m.fl., 2012, sid. 143).<sup>18</sup>

*Sammanfattningsvis* så torde operationaliseringen av artikel sex i barnkonventionen vid tillämpningen av utlänningslagen förutsätta kunskaper om det enskilda barnets bakgrund och psykosociala hälsa (se FN:s barnrättskommitté 2013, punkterna 24, 32, 76, 80). Flera olika kompetenser torde vara nödvändiga för att kunna bedöma risken för att ett barn ska skadas i sin psykosociala utveckling vid ett återvändande (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 47; se även vägledningen från Svenska Barnläkarförningens arbetsgrupp för flyktingbarn i Malmström 2005). Under inga omständigheter får ett barn enligt barnrättskommittén återsändas till ett land där hen riskerar utsättas för direkt skada som inbegrips i artikel 6 (rätten till liv och utveckling) eller artikel 37 (förbudet mot bl.a. tortyr).

---

<sup>18</sup> För en diskussion om non-refoulement principen och situationen för flyktingbarn som har separerats från sina vårdnadshavare, se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005b).

### 3.4 Artikel 12 om rätten att komma till tals

*1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.*

*2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.*

Rätten att komma till tals i artikel tolv är nära förknippad med artikel tre om barnets bästa, de två artiklarna är ouplösligt sammankopplade. Den ena handlar om att förverkliga barnets bästa och den andra om att höra barnet och ta med barnets åsikter i bedömningen av barnets bästa. Artikel tre första punkten kan inte tillämpas på rätt sätt om kraven i artikel tolv inte är uppfyllda. På samma sätt stärker artikel tre funktionaliteten i artikel tolv, genom att främja den grundläggande roll barn har i alla beslut som påverkar deras liv (se FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 43).

I barnrättskommitténs ovannämnda allmänna kommentar om barnets bästa (2013) framhåller man att ett beslut som inte tar hänsyn till barnets synpunkter, eller inte beaktar barns åsikter med hänsyn tagen till barnets ålder och mognad, inte respekterar möjligheten för barnet eller barnen att påverka fastställandet av deras bästa (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 53). Att barnet har en ringa ålder ska inte påverka möjligheten att delta i beslutet (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 54). Ju mer barnet vet, har upplevt och förstår, desto mer har nära vuxna att ge vägledning genom råd och påminnelser snarare än att fatta beslut för barnet. Spädbarn och små barn har dock samma rättigheter som alla andra barn och staterna ska se till att lämpliga arrangemang utvecklas för en bedömning av barnets bästa, samma sak gäller för barn som inte kan eller vill uttala sig (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 44).

Barnrättskommittén har även i en särskild kommentar behandlat innebörden av barnets rätt att bli hörd (FN:s barnrättskommitté 2009). Barn i asylprocessen befinner sig i en särskilt sårbar situation och detta, menar kommittén, gör det viktigt att just den här gruppen av barn kommer till tals (FN:s barnrättskommitté 2009, punkt 123). Kommittén understryker att dessa barn måste förse med all relevant information, på sitt eget språk, om sina rättigheter och de tjänster som finns, bl.a. om asylprocessen, för att göra sin röst hörd och att tillmätas betydelse i målet. En förmyndare eller rådgivare bör utses, utan kostnad (FN:s barnrättskommitté 2009, punkt 124). I fråga om att höra barn så har kommittén i andra sammanhang (FN:s barnrättskommitté 2003, punkt 12; FN:s barnrättskommitté 2006, punkt 13) poängterat att det inte får bli ett ändamål i sig själv att höra barn i juridiska och administrativa processer, eller något som görs för syns skull. Att höra barn ska betraktas som ett verktyg för att nå bättre beslut.

En fråga som aktualiseras i de allra flesta asylärenden gäller huruvida den person som söker en fristad på ett detaljerat och trovärdigt sätt kan göra sannolikt att de åberopade flyktinggrunderna stämmer (Johansson Blight 2014). I svensk rätt är en huvudregel att asylsökanden skall avge en trovärdig och rimlig berättelse om behovet av inter-

nationellt skydd, medan myndigheten har ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett, detta enligt den så kallade *officialprincipen* (SOU 2006:6, s. 198, 203ff.). UNHCR har poängterat att om en asylsökande inte ges tillfälle att förklara motsägelsefulla uppgifter eller andra trovärdighetsbrister så ska detta inte hållas emot den sökande i beslutet (UNHCR 2013).

Som vi nämnde inledningsvis har Migrationsverket enligt förvaltningslagen en utredningsskyldighet. Utifrån UNHCR:s riktlinjer (UNHCR:s verkställande kommitté 2007, punkt g) kan det innebära att när barn berörs så kan det bli nödvändigt för myndigheterna att ta på sig ett något större ansvar för utredningen. Det kan exempelvis handla om att fakta i fallet inte kan styrkas med visshet och/eller att barnet inte är i stånd att till fullo klart uttrycka sig. Skulle det råda tveksamheter kring trovärdigheten kan utredaren använda sig av en liberal tolkning enligt principen om tvivelsmålets fördel (UNHCR:s verkställande kommitté 2007, punkt g).

I den svenska utlänningslagen står det att barn ska höras *om det inte är olämpligt* (1 kapitel 11 §). Bestämmelsen bygger på principen att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska ha rätt att fritt uttrycka dessa i frågor som rör den egna personen. En skillnad mellan utlänningslagen och barnkonventionen är att rätten enligt barnkonventionen att komma till tals är ovillkorlig vilket inte är fallet i asylprövningen. Det är upp till den enskilda staten att avgöra om barnet ska höras personligen eller genom t.ex. en förälder. Däremot ska barnets åsikt beaktas, med hänsyn tagen till ålder och mognad. Enligt svensk rätt kan det vara "olämpligt" att höra ett barn om det är mycket ungt eller om det finns psykologiska skäl (Wikrén och Sandesjö 2010, sid. 85).

I Sverige har regeringen förespråkat att barnet själv bör få komma till tals i migrationsprocessen (Prop. 1996/97:25). Detta ansågs viktigt inte minst mot bakgrund av att det kan finnas motstridiga intressen mellan barn och föräldrar. Det är inte självklart, menade regeringen, att föräldern kan föra barnets talan. Emellertid får det avgöras från fall till fall om barnets föräldrar bör vara närvarande då barnet kommer till tals. Vidare påpekas att det inte alltid, "i vart fall inte tveklöst", är bäst för ett barn att det hörs (Prop. 1996/97:25, sid. 262f.).

*Sammanfattningsvis* menar vi att en fördragskonform tolkning av barnkonventionen i tillämpningen av utlänningslagen torde innebära att hänsyn alltid tas till barnets uppfattningar, samtidigt som föräldrarnas ansvar för barnets liv och utveckling respekteras. I undantagsfall kan det vara olämpligt att höra barn och det bör i så fall i beslutet framgå vilka skäl som finns för detta. Nu är inte processen föremål för vår kartläggning. Däremot kan vi diskutera utifrån asylbesluten och akter, om barnet har kommit till tals och vilket avtryck detta i så fall gjort avseende familjens slutgiltiga beslut. Utifrån intervjuerna kan vi också säga något om hur handläggarna och tjänstemännen på Migrationsverket själva beskriver hur samtalet med barn går till och om barns egna asylskäl kommer fram i de samtalen.

### 3.5 Övriga relevanta artiklar i barnkonventionen

Utöver de fyra grundläggande artiklar som vi diskuterat ovan är vissa ytterligare artiklar i barnkonventionen av relevans för den rättstillämpning som sker inom asylprövningen på Migrationsverket. Barnkonventionens artiklar hör ihop som en helhet och

flera av artiklarna hakar i varandra. I diskussionen om artikel 6 nämnde vi t.ex. hur Nowak kopplar ihop ett antal av konventionens artiklar som alla på något sätt berör olika förutsättningar för barns utveckling. Ytterligare exempel på detta är värda att nämna för att inte de fyra grundartiklarna ska uppfattas som de enda relevanta artiklarna för barn i asylprocessen.

Utifrån artikel 19 om skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, misshandel, vanvård eller utnyttjande följer att misshandel inom familjen är ett möjligt flyktingskäl som blir särskilt relevant när det kommer till barn som omhändertagits enligt LVU eller SoL. Våld i hemmet kan, om myndighetskydd saknas, också ses som tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning och utgöra förföljelse på den grunden (UNICEF m.fl. 2014). UNICEF m.fl. nämner ytterligare ett antal artiklar som uttrycker olika former av skydd som barn har rätt till och som om de kränks kan vara ett uttryck för förföljelse, bl.a. rätten att inte skiljas från sina föräldrar (artikel 9); skydd mot traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24); rätten att inte anhållas eller hållas i fängsligt förvar annat än som en sista utväg (artikel 37). Även artikel 27, rätten till en tillfredsställande levnadsstandard med hänsyn till barnets ”fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling”, kan kopplas ihop med resonemanget ovan under artikel 6 att barns rätt till överlevnad och utveckling måste förstås utifrån ett helhetsperspektiv på barns psykosociala mående och allmänna hälsa. Av artikel 35 om förbud mot handel med barn följer att olika former av människohandel och barnarbete betraktas som förföljelse. Även artikel 38 om skydd mot rekrytering av underåriga till väpnade styrkor har tolkats av UNICEF m.fl. som att risk för tvångsrekrytering till väpnade trupper bör räknas som förföljelse. I maj 2000 antog FN:s generalförsamling två fakultativa protokoll till barnkonventionen. Genom dessa regleras mer i detalj frågor som man inte kommit överens om i själva konventionen eller som inte ryms i den. Det ena protokollet handlar om barn i väpnade konflikter och det andra om åtgärder mot handel med barn, barnpornografi och barnprostitution. Bägge instrumenten har relevans vid rättstillämpningen i asylprocessen. Även artikel 22 i barnkonventionen, som vi redan nämnt, som innehåller rättigheter som specifikt tillkommer asylsökande barn, är relevant i asylprocessen.

Dessa övriga artiklar i barnkonventionen återknyter till de fyra grundläggande artiklarna på så sätt att de ska tolkas och tillämpas i ljuset av dessa fyra. På samma sätt som barnets bästa alltid inbegriper att försöka förstå vad barnet har för erfarenheter och uppfattningar (vilket är centralt i artikel 12) så ska alla andra artiklar i barnkonventionen också genomföras med beaktande av barns bästa, barns erfarenheter, rätt till liv och utveckling samt med beaktande av diskrimineringsförbudet.

*Sammanfattningsvis* är utrymmet för att använda barnkonventionens artiklar för att utforska olika aspekter av barns egna asylskäl stort utifrån barnkonventionen som helhet och den vägledning som barnrättskommittén har tagit fram. I den empiriska delen av föreliggande rapport ska vi redogöra för i vilken utsträckning detta sker i vardagens praktik.

## 4 Delstudie ett – asylsökande barn i familj

I detta avsnitt presenterar vi asylbeslutens beskrivningar av det berörda barnet och barnets rättigheter, om barnets bästa i allmänhet och om barnets bästa enligt utlänningslagen. Vi beskriver även om barnet kommit till tals och, ifall det står i beslutet, vad hen berättat om samt hur detta har beaktats beslutet. Efter en presentation av beslut gällande barn som flytt kriget i Syrien presenteras asylbeslut gällande barn från EU-länder och därefter följer beslut om asylsökande barn från Iran- Irak- och Libanon.

I urvalet av fakta som redovisas i presentationen av besluten har vi lyft fram både vad som verkar ha varit mest avgörande för utgången i ärendet och vad som kan ses som ett uttryck för att barnkonventionens artiklar används vid tillämpningen av utlänningslagen, eller uteblivandet av detta. Att jämföra olika variabler i de olika besluten är i det närmaste ogörligt eftersom varje fall är unikt, varje barns egna erfarenheter är individuella. Även handläggarnas tillämpning är unika i så motto att olika relevanta omständigheter beaktas olika mycket. Vistelsetiden kan i något fall ha en stor betydelse medan fokus i ett annat är utformningen av ett läkarintyg.

De frågeställningar som granskningen ger svar på nämndes i inledningskapitlet. I förhållande till fråga 1 a) om genomslaget av grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen får vid tillämpningen av svensk lagstiftning utgör vår granskning framförallt av en beskrivning av när och på vilket sätt dessa artiklar omnämns. Beträffande fråga 1 b), hur tillämpas bestämmelsen om barnets bästa i svensk rätt samt hur stämmer denna tillämpning överens med innebörden av barnets bästa enligt barnkonventionen har vi dels summerat förekomsten av begreppet barnets bästa och dels analyserat hur det använts, i ljuset av den inramning som gjordes i kapitel två ovan. Även frågorna 1 c) och 1 d) om barnets egna åsikter och erfarenheter har vi presenterat utifrån förekomsten av referenser till barnets berättelser, huruvida dessa haft någon explicit betydelse för utgången i ärendet inklusive huruvida barnets uppfattningar, erfarenheter eller situation på något annat vis framträder i beslutsresonemang. Avslutningsvis beträffande fråga 1 e), hur barns egna asylskäl hanteras i Migrationsverkets beslut, så har vi framför allt undersökt om barnets egna asylskäl ligger till grund för det faktiska beslutet och på vilket sätt man i så fall motiverar beslutet utifrån barnets skäl.

Alla namn i denna framställning är fingerade. I en del fall har mindre relevanta detaljer ändrats (såsom exakt ålder, antal syskon och så vidare). För att säkerställa en så långtgående anonymisering som möjligt utan att utelämnat relevant information så anges inte heller barnens nationalitet förutom avseende barnen från Syrien.

## 4.1 Barn från Syrien

Under arbetet med denna rapport trappades den väpnade konflikten i Syrien upp för tredje året i rad. Under 2013 kom cirka 14 700 personer till Sverige efter att ha flytt kriget i Syrien. Genom ett rättsligt ställningstagande den 2 september 2013 beslöt Migrationsverket att samtliga Syrier som sökte asyl i Sverige skulle beviljas permanenta uppehållstillstånd (Migrationsverket 2013). Samtliga av de 20 syriska barn vars ärenden ingår i vår kartläggning beviljades uppehållstillstånd i Sverige, varav 17 barn pga. kriget i hemlandet. Därutöver beviljades två barn uppehållstillstånd som flyktingar pga. föräldrarnas politiska arbete och ett barn fick stanna i Sverige som anhörig. Köns-tillhörigheten framkom inte i alla beslut men vi uppskattar att en majoritet av barnen var pojkar.

TABELL 1. SYRIEN

Namn	Kön	Ålder	Status
Amal	?	11	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Shafiq	P	13	Alternativt skyddsstatusförklaring TUT 3 år
Hafsa	F	10	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Hisein	P	14	Alternativt skyddsbehövande, Först TUT sen PU
Jawdat	?	4	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Tabassum	?	16	Alternativt skyddsstatusförklaring TUT 3 år
Selima	F	14	TUT, senare PUT.
Ghufran	?	3	Alternativt skyddsstatusförklaring TUT 3 år
Duha	?	10	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Atiya	?	1	Flykting
Nuha	F	8	Anhöriginvandring, TUT 2 år
Shad	P	15	Alternativt skyddsbehövande, TUT sen PUT
Zakaria	P	11	Flykting
Imad	P	9	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Ihab	?	16	Flykting
Anass	P	7	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Gamila	F	5	Alternativt skyddsbehövande, PUT
Ziad	P	5	Alternativt skyddsbehövande, PUT
Ihsan	P	12	Alternativ skyddsbehövande, PUT
Sabah	?	13	Alternativ skyddsbehövande, PUT

Ett typexempel på en beslutsformulering om barnets bästa i dessa beslut handlar om en pojke som tvingats på flykt från Syrien tillsammans med sina föräldrar och två syskon. Inledningsvis anges i beslutet att utgångspunkten för prövningen är fastställande av identitet och ursprungsland. Migrationsverket konstaterar att man inte ifrågasätter familjens uppgivna identitet. Därefter återges 1 kap. 10 § i utlänningslagen, följt av en beskrivning av utlänningslagens paragraf om skyddsskäl. Gällande barnen konstateras att de inte har några individuella asylskäl och därför inte heller kan anses vara flyktingar. Migrationsverket finner därefter i nästa steg med hänvisning till ett rättsligt ställningstagande rörande säkerhetssituationen i Syrien att familjen är skyddsbehövande i övrigt. Avslutningsvis menar Migrationsverket att utgången i ärendet är fören-



ligt med barnets bästa. ”Eftersom familjen beviljas permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande saknas skäl att redovisa en mer omfattande barnkonsekvensanalys”. Det framkommer inte i beslutet om pojken intervjuats.

I sex av de syriska barnens beslut anges uttryckligen att barnet åberopar egna asylskäl. Det rör sig om hot om kidnappning i fyra fall, i ett fall risk att dödas pga. faderns politiska engagemang, och i ett fall åberopas att barnet sett en man skjutas på öppen gata varefter hon förföljdes av beväpnade män i bil. Med ett undantag kommenteras barnens egna grunder för asylansökan inte mer än på det viset att de redovisas under rubriken åberopade flyktingskäl. Det uppges i sju av besluten att barnet antingen saknade egna skäl, att det inte uppgivits några asylskäl för barnet eller att barnet ansluter sig till föräldrarnas skäl. I två beslut framkommer att barnen kommit till tals. Medan det i ett av dessa uppges att ett barnfokuserat föräldrasamtal har genomförts framgår i det andra beslutet att Migrationsverket talat mycket kort med de två äldre syskonen i familjen.

Genomgående framkommer mycket lite om barnen eller deras bästa i besluten. Barnspecifik landinformation saknas helt. Bortsett från korta beskrivningar av 1 kap. 10 § i utlänningslagen inklusive förarbetsuttalandena i fem beslut saknas sådana resonemang. I ett beslut som innehåller barnets bästa uppges att detta skall vägas mot andra samhällsintressen (emellertid redovisas inte vare sig vilka dessa intressen är eller hur sammanvägningen gjorts); och i ett av besluten anges att temporära uppehållstillstånd kan vara nödvändigt i samband med s.k. exceptionella omständigheter. Alltigenom saknas i materialet resonemang om barnens intressen mer specifikt, varför de hotas eller hur sammanvägningen mellan olika intressen sker.

## 4.2 Barn från andra EU-länder

I granskningen ingick 16 EU-medborgares asylbeslut. Barnen, som tillhörde olika familjer, hade vid tiden för beslutet en medelålder på cirka åtta år, varav elva är flickor och fem är pojkar. Barnens ursprungsland var Bulgarien, Grekland, Italien, Polen, Rumänien, Storbritannien, Slovakien och Ungern.

**TABELL 2. EU-MIGRANTER**

Namn	Kön	Ålder
Daria	F	3
Jadzia	F	10
Amelia	F	10
Matylda	F	13
Jaromir	M	8
Sofiya	F	7
Samuil	M	12
Ioanna	F	2

Namn	Kön	Ålder
Eleni	F	9
Antonio	M	3
Maria	F	11
Aurora	F	14
Alex	F	2
Michal	M	12
Edina	F	6
Janós	M	4

Samtliga asylansökningar i den här gruppen avslås. Två av barnen får stanna i Sverige pga. anknytning (deras föräldrar kom inte från andra EU-länder). Bortsett från två fall, rörande två barn från Italien respektive Ungern, åberopas i samtliga fall missförhållanden i hemlandet med anknytning till religiös tillhörighet. I de fem ärendena rörande barn från Polen åberopas att släkten har vänt familjen ryggen pga. konversion till islam, eller att förhållandena i allmänhet är svåra för muslimer. Det framgår inte i något beslut att barnet själv har kommit till tals under asylprocessen. I ett av besluten står det att ett barnfokuserat föräldrasamtal har genomförts. I fem av besluten finns en kort hänvisning till bestämmelsen om barnets bästa alternativt korta ställningstaganden om att ett barnperspektiv ska genomsyra ärendets handläggning. Som regel återfinns dessa hänvisningar under rubriken *Bestämmelser* eller *Synnerligen ömmande omständigheter*.

I samtliga 16 beslut rörande EU-migranter baserar Migrationsverket sin bedömning på det faktum att ursprungslandet genom sitt EU-medlemskap förpliktigt sig att respektera och skydda mänskliga rättigheter. Detta medför per automatik ett antagande om så är fallet också i praktiken.<sup>19</sup> Ett instrument som inte har direkt anknytning till barnen men som återkommande refereras i besluten är protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (Prop. 1997/98:58 del 2 bil 4). I detta uppges att medlemsstater ska betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylskälen. I protokollets punkt d) framgår att en EU-stat får ta emot en ansökan från en medborgare i en annan EU-stat.

### 4.3 Barn från Irak, Iran och Libanon

I urvalet av beslut ingick 30 barns beslut, lika många avslag som bifall. Barnen hade vid tiden för besluten en medelålder på knappt tio år, 10 är flickor, 17 pojkar och för tre av barnen framkom ej kön. Barnens medborgarskap var jämnt fördelat på de tre länderna.

---

<sup>19</sup> De två barnen som beviljades uppehållstillstånd var anhöriga, bägge hade pappor som tidigare beviljats permanenta uppehållstillstånd pga. kriget i Syrien.

TABELL 3. IRAN- IRAK- OCH LIBANON

Namn	Kön	Ålder	Beslut <sup>20</sup>	Namn	Kön	Ålder	Beslut
Ajka	F	7	SÖO	Ina	F	9	Avslag
Noke	M	7	SÖO	Jido	M	13	Avslag
Heko	M	7	SIÖ	Dike	M	0	Avslag
Aiana	F	1	SIÖ	Seino	M	13	Avslag
Amir	M	17	SIÖ	Rezo	M	14	Avslag
Hossein	M	17	SIÖ	Ziho	M	10	Avslag
Milo	?	17	SIÖ	Hajo	M	14	Avslag
Assa	F	9	SIÖ	Anna	F	10	Avslag
Mella	F	12	ANK	Nijauf	?	7	Avslag
Vido	M	?	ANK	Farja	?	13	Avslag
Sera	F	5	FLYK	Ane	F	12	Avslag
Nita	F	13	FLYK	Ali	M	16	Avslag
Niko	M	2	FLYK	Mane	M	9	Avslag
Miro	M	8	FLYK	Rome	M	6	Avslag
Lina	F	1	FLYK	Stefan	M	7	Avslag

Bland bifallen beviljas fem barn uppehållstillstånd som flyktingar<sup>21</sup>. Femåriga Seras familj har konverterat till kristendomen. Grunden för Migrationsverkets bifall i ärendet är den omständigheten att ursprungslandets myndigheter utövar långtgående kontroll över medborgare som befinner sig utomlands, följaktligen skapar familjens konversion en hotbild. Bland barnen som förklaras vara flyktingar finns vidare också Nita vars far varit politiskt aktiv, och Niko som tillhör en minoritetsgrupp. Inte i något av fallen resonerar Migrationsverket kring barnens situation. Besluten baseras på föräldrarnas skäl och det framkommer inte om barnen åberopat några egna asylskäl. Däremot är så fallet i Linas ärende. Hon är född i Sverige och i asylansökan åberopas att Lina om hon tillsammans med sin ensamstående mor skickas till ursprungslandet riskerar att dödas eller slängas på gatan som ”syndens dotter”. Migrationsverket konstaterar kortfattat att familjen riskerar skyddsgrundande behandling.

Miro tillhör en minoritetsgrupp och åberopar att hon i hemlandet tvingades bära Hijab i skolan. I beslutet står det att Migrationsverket bedömer faderns berättelse som trovärdig och att det finns en förklaring till varför familjen inte kunnat ta hjälp från myndigheternas sida, de har utsatts för trakasserier och pappan har misshandlats i hemmet. Ingenting i beslutet tyder på att någon vikt lagts vid Miro's skolsituation. Inte heller framgår det om barnen var närvarande då pappan misshandlades.

<sup>20</sup> SÖO = synnerligen ömmande omständigheter, SIÖ = skyddsbehövande i övrigt, ANK = anknytning, FLYK = uppehållstillstånd som flykting.

<sup>21</sup> Två barn, Mella och Vido beviljades uppehållstillstånd pga. anknytning och deras ärenden presenteras därför inte här.

Fem barn erhåller status som *alternativt skyddsbehövande*. Pojken Milo har fått besök av civilklädda personer i sin skola i ursprungslandet. Här grundar Migrationsverket sitt bifallsbeslut på det faktum att modern hotas av en myndighetsperson i ursprungslandet. Migrationsverket bedömer inte att hemlandsmyndigheterna har intresse för barnen eftersom familjen kunnat lämna landet på laglig väg. I ett annat bifallsbeslut (Assas) åberopas att barnet tvingats fly tillsammans med sin mamma då hon riskerade giftas bort. Migrationsverket tar i beslutet fasta på moderns status som ensamstående i hemlandet men resonerar inte omkring Assas situation. Inte heller i de två besluten rörande barn från ett av de andra länderna med samma utgång återfinns resonemang om barnens situation. I Amirs beslut som fattas efter familjens andra asylansökan, framkommer inte om några skäl för barnen har åberopats, beslutet grundas på principen om tvivelsmålets fördel varvid Migrationsverket konstaterar att man nu tror på att fadern falskeligen anklagats för mord på en medlem i en politisk grupp och att han har kidnappats och misshandlats. Aiana slutligen, får med referens till "barnets bästa" stanna pga. av sin mammas syriska medborgarskap.

Ett barn, Heko som flytt tillsammans med sin familj pga. säkerhetsläget i ursprungslandet, beviljas uppehållstillstånd som *övrigt skyddsbehövande*. Det framgår inte i beslutet att Heko har några individuella asylskäl. Hänvisning görs till att mamman är ensamstående kristen med två barn utan kontaktnät i hemlandet.

Två barn beviljas uppehållstillstånd pga. *synnerligen ömmande omständigheter*. I förarbetena till utlänningslagen framgår som vi har nämnt att detta är ett förtydligande av principen om barnets bästa. Dessa bägge beslut skiljer sig från ovanstående genom att barnets bästa och barns situation ges stort utrymme. I det första ärendet har Noke sju år konverterat till kristendomen tillsammans med sin mamma, och han åberopar även anpassning till svenska förhållanden i sin asylansökan. Det förhållandet att Noke har hela sin uppväxt i Sverige och har anpassat sig väl tonar fram som helt avgörande för beslutet:

*Att återvända till [ursprungslandet] vore att rycka upp dig från den tillvaro du nu lever i, även om du på grund av din låga ålder i stor del är knuten till din familj snarare än omgivningen och Sverige som sådant. Beträffande din situation i [ursprungslandet] konstaterar Migrationsverket att du visserligen har en hel del släktingar kvar i landet och du kan språken som talas i ditt hemland. Detta måste dock vägas mot vistelsetiden och den därigenom erhållna anpassningen till Sverige. Migrationsverket anser mot ovan nämnda bakgrund att din situation, i synnerhet med beaktande av att du är ett barn, vid en samlad bedömning av ditt hälsotillstånd, din anpassning till Sverige och din situation i [ursprungslandet] är sådan att den motsvarar de krav som ställs för att den ska anses vara synnerligen ömmande.*

Ovan utdrag illustrerar hur den humanitära bedömningen av de sökande familjernas sammanlagda situation kan gå till i vardagens praktik.

Det andra beslutet om uppehållstillstånd pga. *synnerligen ömmande omständigheter* gäller sjuåriga Ajka som är född och uppvuxen med en kristen far och muslimsk mor. Hon har anpassat sig väl till Sverige. Asylansökan är familjens andra i Sverige. Det framgår inte explicit att Ajka har individuella asylskäl. Fallet är intressant på det sättet

att barns rättigheter används i en analys av barnets situation, genom vad som kan beskrivas som en fördragskonform tolkning av utlänningslagen. I beslutet presenteras till att börja med de bestämmelser i utlänningslagen som är relevanta för barns asylansökningar, dvs. 1 kap. 10 § i utlänningslagen och 5 kap. 2 § 2 stycket utlänningslagen, och hänvisning görs till barnkonventionen och förarbetsuttalanden. Migrationsverket noterar i det sammanhanget att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd pga. lång vistelse-tid är mycket begränsad men att Europakonventionens artikel 8 ålägger migrationsmyndigheterna att ta hänsyn till alla de sociala och kulturella band som en person kan ha i ett samhälle – så som vänner, utbildning, arbete och medlemskap i föreningar m.m. (hänvisning görs till målen A.A. mot GB p 64 och Ünner mot NL, p 62). Lång vistelse-tid kan innebära att personen hunnit skaffa starka band till landet och, poängteras i beslutet, det saknar betydelse om vistelsetiden inte är laglig eller infaller under tid före den aktuella ansökan om uppehållstillstånd. Vidare är det i Ajkas fall, framhålls i beslutet, inte hennes eget val att familjen levit gömd. Vistelse som varit otillåten får därför vägas in vid en s.k. proportionalitetsbedömning enligt art 8 i Europakonventionen.

Migrationsverket anför i sitt beslut att familjen har vistats olagligt i Sverige under lång tid, och att Ajka under sina sex år i Sverige har anpassat sig väl. Föräldrarnas har som icke-religiösa ”anpassat sig till svenskarnas förhållande till religionen”. Hela familjen är friska och talar flytande svenska och uttrycker sig i både tal och skrift på svenska, Ajka talar enbart svenska. Dessa språkkunskaper har borgat för att familjen kunnat integrera sig på ett helt annat sätt än vad som vore möjligt om de saknat dessa språkkunskaper. Ajkas anpassning bedöms vara en fråga om språkkunskaper och den sociala situationen i övrigt. Migrationsverket pekar på att barnets sociala situation i Sverige, t.ex. vad avser anhöriga och andra med vilka barnet har relationer, ska beaktas och jämföras med vad som framkommit avseende barnets situation och vid ett återvändande till hemlandet (hänvisning Migrationsverkets vägledande beslut 3 maj 2012). Ajka har ingen kontakt med sina släktingar i hemlandet och känner inte till något annat land än Sverige. I bedömningen av situationen i hemlandet används rättigheterna i barnkonventionen som vägledning.

*[I bedömningen] ska beaktas om barnet får sina grundläggande behov tillgodosedda (jfr BK 27), barnets familjeförhållanden, nätverk och övrig placering på institution (jfr art 26, 31), utbildningsmöjligheter (art 28) vid avsaknad av annat mottagande. Ajka har som det tidigare har nämnts, i dagsläget ingen anknytning till [ursprungslandet]. Hon talar svenska bättre än föräldrarnas modersmål.*

Avslutningsvis konstateras att det inte finns anledning att ifrågasätta den anknytning som familjen har fått till det svenska samhället. De beskrivna omständigheterna bedöms vara sådana att det inte är rimligt med ett återvändande. Beslutet är som märks det enda exemplet i undersökningen där barnkonventionens artiklar används i den juridiska argumentationen. Det förefaller ha haft en betydelse för utgången i ärendet att barnets situation har analyserats i ljuset av rättigheterna i barnkonventionen, dessa rättigheter har använts i en helhetsbedömning av barnets situation och tillämpningen av utlänningslagen. Det väsentliga i fallet tycks vara anknytning och inte enbart tiden för vistelsen vid beslut (jfr. Miöd 2012:13).

I de 15 *avslagsbesluten* rörande gruppen barn från Libanon, Iran och Irak är en gemensam nämnare att Migrationsverket ifrågasätter trovärdigheten i familjernas berättelser. Manes familj bedöms inte ha gjort sannolikt att de kommer från Syrien utan bedöms mot ett av de tre länderna. I Inas fall åberopar modern att hon som skild kommer att bli fråntagen dottern vid ett återvändande till ursprungslandet, men Migrationsverket gör bedömningen att Inas mamma inte gjort sannolikt att Ina riskerar flyktinggrundande förföljelse. I Jidos och Seinos fall tror man inte att den konvertering till kristendomen som familjerna genomgått är äkta. Dikes mammas berättelse om tidigare politiska aktiviteter ifrågasätts då hon inte framställt hoten, misshandeln och en tidigare arrestering, på ett sådant sätt att Migrationsverket anser att familjen riskerar skyddsgrundande förföljelse.

Fjortonåriga Rezos fall är intressant för denna kartläggning eftersom han åberopar individuella erfarenheter av förföljelse som ska bedömas. Dessa erfarenheter består av trakasserier i skolan vilka inleddes efter att Rezo skrivit en uppsats om regimen i ursprungslandet (gällande Rezos pappa så anses han inte ha bevisat för Migrationsverket att han har en hotbild riktad mot sig i ursprungslandet efter att ha kämpat för bättre arbetsvillkor på sin arbetsplats). Sådana trakasserier bedöms inte utgöra förföljelse i utlänningslagens mening. Detsamma gäller Jafad som flytt pga. av trakasserier. Migrationsverket menar att familjen inte gör sannolikt att den förföljelse de utsatts för och som de har anmält till myndigheterna i hemlandet, utgör förföljelse i utlänningslagens mening. Zihos familj får avslag för att Migrationsverket inte tror på att en dotter har kidnappats i ursprungslandet, flyktinggrundande skäl har inte gjorts sannolika. Annas familj som tillhör en minoritetsgrupp har inte lyckats styrka att barnen nekats skolgång i ursprungslandet och därmed bedöms inte deras framtida utveckling, livskvalitet eller vård som hotad. I Oles beslut ifrågasätts sanningshalten i uppgiften att pappan utsatts för hot av terroristgrupper i ursprungslandet pga. valutaväxling liksom sannolikheten att nu 16-åriga Ole riskerar tvångsrekrytering till en politisk militant grupp. I avslagsbeslutet framhålls beträffande pappan att han lämnat motstridiga uppgifter och beträffande Ole att inlämnade läkarintyg från BUP har skrivits på faderns begäran. Vistelse-tiden åtta år i Sverige är inte så lång att Ole inte kan skaffa sig en bekantskapskrets i ursprungslandet. I Nijaufs andra ansökan om asyl som lämnas in tillsammans med tre syskon nekas uppehållstillstånd dels pga. bristande trovärdighet och dels för att familjen vistats i Sverige även efter avvisningsbeslutet och att detta är deras eget fel. Bedömningen skiljer sig från Ajka-fallet ovan där såväl Europakonventionen som barnkonventionen används för att göra en helhetsbedömning vid rättstillämpningen. De fyra barnens framtida utveckling skulle inte äventyras på ett avgörande sätt genom att de tillsammans med sina föräldrar återvänder.

Ytterligare andra argument som har koppling till barn, än bristande trovärdighet, är i besluten att en tioårig pojke pga. sin låga ålder utan problem skulle kunna integreras i ursprungslandet, detta med hänvisning till 1 kap. 10 § i utlänningslagen (Ziho). I ett annat fall hänvisas en 14-årig pojke till anhöriga i ursprungslandet som kan utgöra ett stöd (Hajo). I detta beslut tas upp att de sökande inte lämnat in några läkarintyg som styrker att de mår dåligt. Kvarstående fall inbegriper resonemang om psykosocial utveckling i förhållande till barn som vistats länge i Sverige där det aktuella beslutet gäller familjens andra asylansökan. Migrationsverket konstaterar kortfattat i besluten att

det inte skulle skada barnen i deras psykosociala utveckling att återvända; i Romes fall är det avgörande att läkarintyg inte utformats i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer.

Överlag är, som redan nämnts, en gemensam nämnare i avslagsbesluten att Migrationsverket bedömer att familjerna inte gjort sina asylskäl sannolika på ett trovärdigt sätt (jfr. *Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående metod för prövning av tillförlitlighet och trovärdighet. RCI 09/2013*). Enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande i frågan om trovärdighet ska en sökande vars redogörelse förefaller trovärdig ”och det inte finns goda skäl att anta det motsatta”, ”ges en fördel av det uppkomna tvivelsmålet”. Eftersom samtliga familjers trovärdighet ifrågasätts så har inte någon av dem kommit i åtnjutande av tvivelsmålets fördel.

I fyra av avslagsbesluten har barnen vistats länge i Sverige under hot om avvisning. I tre av dessa fall har den otillåtna vistelsetiden utelämnats vid den samlade bedömningen av ömmande omständigheter. I Nijaufs och hans tre syskons beslut anses vistelsen vara deras eget fel varför den inte kan medräknas i bedömning av anpassning. I Romes beslut framhålls att den lagliga vistelsetiden varit kort. Ett tredje beslut (Oles) innehåller följande resonemang:

*Däremot krävs det i princip, för att frågan om anpassning ska tas med som en faktor i bedömningen, att vistelsen i Sverige, och anpassningen som därför följer, har varit laglig. Familjen har sammanlagt enbart vistats lagligen i Sverige i cirka ett år och sju månader.*

Även Inas familj nekas uppehållstillstånd efter en prövning likt ovan

*Migrationsöverdomstolen anförde i sitt avgörande UM 1906-07 från den 15 januari 2008 att vid frågan om anpassning till Sverige kan endast den tid som utlänningsen har vistats här i landet i samband med den aktuella ansökan beaktas. Den tid som en utlänning kan ha vistats här i samband med tidigare ansökningar om uppehållstillstånd beaktas inte, eftersom en eventuell anpassning till Sverige får anses ha beaktats vid prövningen av den tidigare ansökan [...] Enligt verkets bedömning är det, även med beaktande av att du är ett barn, inte fråga om avsevärd vistelsetid i Sverige och du kan därmed inte anses ha anpassat dig till landet på så sätt som avses i det aktuella lagrummet ...*

Vidare argumenterar Migrationsverket för att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att vistelsetiden i samband med varje ansökan ska räknas samman, ”eftersom det skulle uppmuntra till upprepade ansökningar”. Dessa beslutsformuleringar kan jämföras med Migrationsöverdomstolens resonemang om att den omständigheten att en vistelse varit olaglig inte tillmäts samma betydelse när den sökande är ett barn jämfört med vuxna (se t.ex. Stefanés beslut med hänvisning till Miöd 2007:11, 2007:59). Praxis ger de facto utrymme för att särbehandla barnen på det sättet att även vistelse som betraktas som olaglig beaktas, eftersom denna inte kan anses vara barnens eget val (jfr. Ajkas bifall där en annan tolkning gjordes; se även bl.a. MIG 2012:13). Emellertid är Migrationsöverdomstolens praxis oklar i frågan om ifall s.k. illegal vistelsetid ska räknas in i bedömningen av barns anknytning. Domstolen menar i ett fall som rör en vuxen person att ”åtminstone då det gäller vuxna” beaktas endast tid som då sökan-

den befinner sig lagligt i landet. I det fallet konstateras vidare att ”utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd till vuxna personer som inte har medsökande barn enbart på grund av lång tillgodoräkningsbar vistelsetid är närmast obefintlig” (MIG 2007:15). I ett annat fall menar domstolen att den sammanlagda tiden då en person vistats i Sverige räknas in varvid det saknar betydelse att en vistelsetid är illegal (MIG 2012:13). Detta är ett exempel på ett område där praxis inte ger vägledning vilket medför ett tolkningsutrymme för handläggarna i lägre instanser.

Även förarbetena öppnar upp för att det inte ska vara avgörande i bedömningar av barns anknytning att de vistats otillåtet i Sverige. I vissa fall kan hänsyn tas till tid då sökande varit gömd, ”i synnerhet kan detta gälla barn” (Prop. 2004/05:170, sid. 280f.). I materialet för denna studie förefaller Migrationsverket, trots att utrymme finns för en generösare tolkning, i tre av fyra fall bortsett sådan vistelse. I fokus har till synes varit lagen och inte barnen.

Hur kommer barn till tals i besluten? Med undantag för ett beslut där det anges att ett barnfokuserat föräldrasamtal har genomförts så framkommer inte i de undersökta besluten att barnet kommit till tals. Något enstaka beslut riktar sig till barnet genom skrivningar i du-form och ett beslut innehåller en formulering om att ”hänsyn tagits till uppgifter barnen lämnat utifrån deras mognad”, emellertid redovisas inte i besluten vad barnet sagt eller vilken betydelse detta haft. Huruvida övriga barn har kommit till tals utan att det redovisas i besluten är dunkelt. Det kan vara så att barnen kommit till tals men att det inte framgår av besluten. Barnspecifik landinformation framkommer i ett ärende vilket är anmärkningsvärt med tanke på att den enskildes berättelse skall analyseras i förhållande till landinformation (UNHCR 2011). Det anges i beslutet att ett särskilt råd för barnfrågor har inrättats av regeringen i ursprungslandet, som bl.a. publicerat en rapport om uppföljning och efterlevnad av barnkonventionen.

Hur beaktas barnperspektivet, barnets bästa och i vilken mån görs barnkonsekvensanalyser i besluten? I materialet som helhet, dvs. 30 beslut, så nämns barnkonsekvensanalys, den metod som enligt riktlinjer för Migrationsverket ska användas i genomförandet av barnets bästa, i fem avslagsbeslut och två bifall. Liksom beträffande barnets bästa som återkommer i totalt 13 beslut (4 Irak; 3 Iran; 6 Libanon) är formuleringar rörande barnkonsekvensanalyser i det närmaste identiska (4 Irak; 4 Iran; 4 Libanon). Följande exempel är Milos, en pojke som beviljas uppehållstillstånd tillsammans med sin familj som alternativt skyddsbehövande:

*Eftersom Milo och NN är under 18 år ska ett barnperspektiv prägla bedömningen av ditt ärende. Av 1 kap. 10§ i utlänningslagen framgår att Migrationsverket i ärenden som rör barn särskilt ska beakta vad hänsynen till hans eller hennes hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver. Barnperspektivet ska genomsyra prövningen av samtliga skäl som kommer fram i ärendet. För att beakta barnets bästa ska en analys av konsekvenserna av beslutet för barnet (2 § 9 Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket) vad gäller hans eller hennes rätt till liv, hälsa och utveckling göras i asylärendet.*

*Vid prövningen av Milos och NNs ärenden har hänsyn tagits till deras hälsa och utveckling samt vad deras bästa i övrigt kräver i enlighet med 1 kap. 10*



*§ utlänningslagen. Hänsyn har tagits till de uppgifter de lämnat utifrån deras mognad och ålder i enlighet med 1 kap. 11 § utlänningslagen. Som alternativt skyddsbehövande har de rätt till uppehållstillstånd i Sverige ... Med hänsyn till utgången i ärendet saknas det, enligt Migrationsverkets mening, anledning att i detta sammanhang redovisa någon mer omfattande barnkonsekvensanalys.*

Inas ansökan avslås däremot efter att en barnkonsekvensanalys genomförts:

*Eftersom du är under 18 år ska ett barnperspektiv prägla bedömningen av ditt ärende. Av 1 kap. 10§ i utlänningslagen framgår att Migrationsverket i ärenden som rör barn särskilt ska beakta vad hänsynen till hans eller hennes hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver. Barnperspektivet ska genomsyra prövningen av samtliga skäl som kommer fram i ärendet. För att beakta barnets bästa ska en analys av konsekvenserna av beslutet för barnet göras. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket). För att beakta barnets bästa i beslutet har en barnkonsekvensanalys därför gjorts vid bedömningen av åberopade skäl för uppehållstillstånd.*

Det framgår inte i beslutet hur barnkonsekvensanalysen har gått till utan avgörande är att

*Även om du är välintegrerad och trivs i skolan och därmed i viss utsträckning har hunnit anpassa dig till svenska förhållanden så får du anses ha betydligt starkare anknytning till hemlandet, där du har din familj, än till Sverige.*

Fallen utgör två typexempel, ett bifall och ett avslag, av hur barnkonsekvensanalyser redovisas i besluten.

#### **4.4 Sammanfattning av resultaten i delstudie ett**

Delstudien visade att 17 av 20 syriska barn beviljades uppehållstillstånd pga. den väpnade konflikten i hemlandet. Detta kan ses som ett uttryck för att barnets rätt till liv och utveckling (barnkonventionens art. 6) skyddades i en situation av väpnad konflikt. Upphållstillstånd beviljades per automatik pga. ett vägledande rättsligt ställningstagande gällande alla människor som sökte skydd under en viss period. I detta ställningstagande nämns att hälften av de flyktingar som finns i grannländerna, en miljon personer, är barn. Det förekommer att barnen åberopar egna asylskäl men inte att dessa skäl har utretts. Någon individuell prövning har inte ansetts nödvändig, pga. det rättsliga ställningstagandet. Underlaget visar också att den barnkonsekvensanalys som i regel görs i bedömningar av barns asylskäl anses överflödig i situationer där alla ändå beviljas uppehållstillstånd. Medan resonemang om att barnen saknar egna asylskäl alternativt att barnen ansluter sig till föräldrarnas skäl är vanligt förekommande så redovisas sällan de sätt på vilka barnens egna uppdagade skäl har bemötts, utretts och beaktats. Denna tillämpning av barnkonventionen står i skarp kontrast till innehållet i de artik-

lar som presenterades i kapitel två om rätt till liv och utveckling, och principen om att barnspecifika former av förföljelse ska beaktas.

Beträffande EU-migranterna så återfanns inte i något fall resonemang om barnets situation eller konsekvenserna för barnen av ett återvändande. En rimlig slutsats i denna delstudie är att barnen inte fick sina asylskäl prövade i sak, icke desto mindre togs deras asylansökan formellt upp för prövning i sak. En presumtion om ogrundade asylskäl framträdde. En EU-medborgare som söker skydd har följaktligen mycket små utsikter till bifall.

Ett resultat av granskningen av Iran- Irak- och Libanonärendena är att resonemang om hur barnkonventionen hade använts i beslutsfattande, om man så vill att en fördragskonform tolkning av svensk rätt gjordes, i huvudsak aktualiserades då myndigheten avgjorde huruvida synnerligen ömmande omständigheter förelåg att. Det fanns i materialet ett fåtal exempel på resonemang som indikerade att en bedömning hade gjorts av "alla upptänkliga aspekter av ett barns liv" för att låna Schiratzkis definition av barnets bästa, men det var i undantagsfall (se beslutet om Ajka). Barns anspråk på att behandlas som personer på flykt i behov av en fristad tonades som regel ned i de granskade besluten, något vi ska återkomma till i vår sammanfattande analys. I en del fall hade Migrationsverket tolkat Migrationsöverdomstolens praxis restriktivt genom att enbart beakta laglig vistelse (se bl.a. Inas fall).

Hur kom barn till tals i besluten, och hur beaktas barnets bästa i besluten? Med undantag för ett barnfokuserat föräldrasamtal så framkommer inte i de undersökta besluten att barnet kommit till tals. Något beslut riktar sig till barnet genom skrivningar i du-form och ett beslut innehåller en formulering om att "hänsyn tagits till uppgifter barnen lämnat utifrån deras mognad", men vad barnet sagt eller vilken betydelse detta haft framgår inte. Det kan vara så i de övriga besluten att barnen kommit till tals men att det inte framgår.

Vidare framkommer barnspecifik landinformation i ett ärende. I materialet som helhet, dvs. 30 beslut, så nämns barnkonsekvensanalys, den metod som enligt riktlinjer för Migrationsverket ska användas i genomförandet av barnets bästa, i fem avslagsbeslut och två bifall. Liksom beträffande barnets bästa som återkommer i totalt 13 beslut var formuleringar rörande barnkonsekvensanalyser i det närmaste identiska.

## 5 Delstudie två – asylsökande barn som omhändertagits med stöd av LVU eller SoL

Kartläggningens andra delstudie handlar om barn som har fått ett utvisningsbeslut samtidigt som de omhändertagits av sociala myndigheter med stöd av SoL eller LVU. Att implementeringen av barns rättigheter för omhändertagna barn kartläggs är viktigt av flera skäl. För det första befinner sig denna grupp i en mycket prekär situation och det finns en rad omdiskuterade exempel på fall där de hamnat mellan olika myndigheters ansvarsområden. Det är precis en sådan i förhållande till dessa situationer som de universella mänskliga rättigheterna är tänkt att skydda. För det andra är dessa barns position ur rättslig synvinkel ett typiskt exempel på hur olika tolkningar av barnets bästa kan få negativa konsekvenser. Migrationsmyndigheterna kan t.ex. ha bedömt att det inte strider mot barnets bästa-principen att återvända till ursprungslandet tillsammans med deras föräldrar medan sociala myndigheter – även de med hänvisning till barnets bästa – har bedömt att barnen bör placeras utanför sin vanliga familjemiljö för att föräldrarna inte har förutsättningar att se till deras bästa. Ett tredje skäl för att studera beslut rörande barn som familjehemsplacerats samtidigt som de har ett utvisningsbeslut framträder i en rapport av UNICEF från 2011. Den behandlar de svårigheter som uppstår i samarbetet mellan Migrationsverket och Socialtjänsten, främst i förhållande till handläggningen av asylärenden och planeringen av utvisningars verkställande (UNICEF 2011). Dessa svårigheter tolkas av författarna Backlund och Malmsten som ett uttryck för att myndigheterna präglas av olika institutionella logiker, där barnets bästa ges olika tyngd och där de olika logikerna kan hamna i konflikt med varandra. Ur barnens perspektiv innebär detta återigen en stor osäkerhet ifråga om betydelsen av barnets rättigheter som ett skyddsnet.

Delstudien omfattade 17 akter varav 11 avslagsbeslut och 6 bifallsbeslut. Medelåldern var vid tiden för besluten knappt tio år. Åtta flickors och nio pojkars beslut ingick i studien.<sup>22</sup> Barnen kom från Afghanistan, Albanien, Armenien, Azerbadjan, Dagestan, Etiopien, Kazakstan, Kosovo, Ryssland och Serbien. Någon angavs i beslutet som ”statslös”. Detta var samtliga beslut Migrationsverket tillhandahöll efter ett manuellt urval (se inledningskapitlet för en beskrivning av hur urvalsprocessen gick till). Vi kan alltså inte veta ifall fler barn lever under liknande förhållanden i Sverige.<sup>23</sup>

De frågeställningar som granskningen ger svar på nämndes i inledningskapitlet. I förhållande till fråga 2 a), om genomslaget som grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen får i besluten, utgörs vår granskning framför-

---

<sup>22</sup> Utöver de 17 barn vars fall har granskats så berörs även barnens syskon som var 22 till antalet.

<sup>23</sup> I jämförelse med andra studier verkar siffran stämma förhållandevis väl. Migrationsdomstolarna har de senaste tre åren hanterat ungefär tio överklaganden årligen av utvisningsbeslut som berör asylsökande barn som omhändertagits enligt LVU, detta enligt UNICEF:s rapport om barn i denna grupp (2011, sid. 21).

allt av en beskrivning av de sätt på vilket barns rättigheter enligt barnkonventionen kommer till uttryck i ärendena. Beträffande fråga 2 b), hur tillämpas utlänningslagens bestämmelse om barnets bästa samt hur stämmer denna tillämpning överens med barnkonventionens artiklar, har vi dels summerat förekomsten av begreppet barnets bästa och dels analyserat hur det använts. Som utgångspunkt för vår analys har vi använt den inramning som gjordes i kapitel två ovan. Om vi har identifierat olika tolkningar hos olika myndigheter har detta påtalats, kartläggningen är dock inte en jämförelse mellan exempelvis hur Migrationsverket och socialnämnderna resonerat i sina tolkningar av barnets bästa-principen. Även fråga 2 c) och 2 d) om barnets egna åsikter och erfarenheter har vi presenterat utifrån förekomsten av referenser till barnets berättelser, ifall dessa haft någon explicit betydelse för utgången av handläggningsprocessen samt huruvida och på vilket sätt barnets uppfattningar, erfarenheter eller situation på något annat vis framträder i Migrationsverkets resonemang. Avslutningsvis har beträffande fråga 2 e), rörande beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 12 § utlänningslagen, konstaterats ifall det har förts något resonemang i frågan och hur motiveringen av beslutet i så fall ser ut.

Materialet i denna delstudie är omfattande och ärendena som behandlats komplicerade. Utöver beslutet i verkställighetshinderärendet så har vi läst även Migrationsverkets grundbeslut samt domar från migrationsdomstolarna, intyg av läkare och från Socialnämnden mm, i en genomgång av akterna. Eftersom barnets bästa-principen och barns rättigheter anses särskilt viktiga i svåra gränsdragningsfall, och en individuell prövning alltid skall göras, refererar vi fallen mer i detalj. Fallbeskrivningarna ska ge läsaren en förståelse av vår tolkning och analys. Våra referat av ärendena ökar också genomskinligheten i undersökningen. I denna del, vill vi poängtera, finns ingen avsikt att recensera enskilda myndighetsbeslut utan vår ambition har varit att ge läsaren en bild av hur svårhanterlig materia denna del av utredningen handlar om.

Efter en presentation av varje fall nedan följer vår analys av *på vilket sätt* barns rättigheter har beaktats vid tillämpningen av utlänningslagen. Varje akt innehåller flera olika beslut och det förekom att beslut saknades. Det är inte alltid klart hur många ansökningar om verkställighetshinder som lämnats in, de flesta av familjerna har varit i Sverige under många års tid, en familj sökte asyl första gången i början av 1990-talet. Detta gör sammantaget att vi kan ha missat något men också att vår analys är baserad på ett rikt material. Vi menar att detta, i kombination med intervjuerna i delstudie tre, ger oss förutsättning att kunna beskriva hur barnkonventionen upprätthålls i vardagsarbetet på Migrationsverket. Samtliga ärenden i delstudie två var s.k. verkställighetshinderärenden med ett undantag vilket var en ny asylansökan.

TABELL 4. OMHÄNDERTAGNA BARN

Namn	Kön	Ålder	Beslut	Första asylansökan	Sista beslut
Luri	F	11	PUT; verkställighetshinder föreligger enl 12:18	2005-06	2013-12
Elna	F	10	PUT; verkställighetshinder föreligger enl 12:18	2011-10	2013-07
Nesli	F	3	alternativ skyddsstatus enl 4:2; 4:3a	2012-10	2013-12
Sirna	F	14	ny prövning beviljad enl 12:19; PUT enl 4:1	2011-06	2013-07 <sup>24</sup>
Emanuel	M	2	temporärt uppehållstillstånd enl 5:6 (2 år)	2012*	2013-02
Zovajov	M	8	PUT enl 5:6.	2006*	2013-04 <sup>25</sup>
Besty	F	13	avslag	2010-11	2013-05
Viso	M	14	avslag	2007-07	2013-06
Jano	M	16	avslag	2012-01	2014-04
Jisu	M	7	avslag	2011-03	2013-10
Didrek	M	18	avslag	2012-03	2013-10
Valdemar	M	18	avslag	2009-09	2013-11
Sara	F	2	avslag	2012*	2013-09
Fam	F	1	avslag	2013*	2013-12
Vidar	M	5	avslag	2010-07	2014-01
Rabuk	F	8	avslag	2009-06	2013-09
Sufe	M	15	avslag	2010-04	2013-10

\*född i Sverige detta årtal

## 5.1 Presentation av fall som fick bifall

### 5.1.1 11-årig flicka, sökte asyl första gången i juni 2005

Luri är 11 år gammal och ansöker om verkställighetshinder tillsammans med en bror och föräldrarna. Det finns tveksamheter om det går att ordna ett mottagande i ursprungslandet som motsvarar barnens behov, i vart fall kan det komma att ta lång tid att ordna ett sådant mottagande. Den tiden ska läggas till den redan långa vistelsetiden i Sverige och med vad som i övrigt framkommit om barnens levnadsomständigheter. Efter flera år i familjehem har barnen tappat sitt modersmål. Föräldrarnas vårdbehov har ökat, det finns nu risk för s.k. ”utvidgat självmord”. I tillfredsställande dokumentation har konstaterats att barnens psykiska hälsotillstånd har försämrats sedan

<sup>24</sup> Datum för beviljande av ny prövning.

<sup>25</sup> Sista utskrivna beslut om att tidigare meddelad inhibition till föräldrarna, i väntan på avgörande i barnets fall.

det senaste beslutet samt att de har ett behov av långsiktig och kontinuerlig vård med uppföljning. Migrationsverket skriver i sitt beslut att det först i denna senaste ansökan, genom ingivna handlingar, klargörs hur omfattande barnens vårdbehov faktiskt är. Familjen lämnade in sin första asylansökan 2005, nya ansökningar lämnades därefter in vid flera tillfällen. Även FN:s tortyrkommitté tog ställning i fallet och kom fram till att det inte skulle strida mot FN:s tortyrkommitté att utvisa familjen. I tidigare asylansökningar finns intygat att Luri har BUP-kontakt och att hon uppvisat psykosomatiska symtom. Migrationsverket hänvisar i sitt beslut till den psykiatriska vård som enligt landinformation finns att tillgå i ursprungslandet. Det framgår dock inte i utredningen ifall barn där har tillgång till sådan vård. Barnens problem menar Migrationsverket är hänförliga till att modern mår psykiskt dåligt och familjens livssituation som innebär en risk för utvisning. Vidare hänvisar myndigheten till regeringsuttalanden om att barn, trots anpassning till svenska förhållanden, måste återvända till hemlandet med föräldrarna. Detta kan inte anses negativt för dem.

*Kommentar:* I bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter har paragrafen i utlänningslagen om barnets bästa tillämpats genom att barnens utsikter för vård i ursprungslandet har beaktats. I jämförelse med ett avslagsbeslut (se nedan) där Migrationsverket hänvisade till att institutioner finns i hemlandet som stöttar utsatta barn anses i detta fall att ett ordnat mottagande kan vara svårt att få till stånd. Luri har ett omfattande vårdbehov och tät kontakt med barnpsykiatri och hon har också varit sex år längre i Sverige i jämförelse med Jisu som fick avslag på sin ansökan. Av stor vikt är dokumentation rörande hälsan som Migrationsverket finner tillfredsställande.

### ***5.1.2 Tio-årig flicka, sökte asyl första gången i oktober 2011***

*Elna* är 10 år gammal. Tillsammans med sin syster och mor beviljas hon uppehållstillstånd i Sverige. Migrationsverket menar att det ”föreligger sådan annan särskild anledning som gör att besluten inte bör verkställas enligt 12:18”. Eftersom hindren inte anses vara s.k. tillfälliga beviljas permanent uppehållstillstånd. Barnen är sedan 1 ½ år tvångsomhändertagna i Sverige då deras mor vid tre tillfällen försökt begå självmord, delvis i barnens åsyn. De är mycket rädda för att modern ska dö och har begränsad kontakt med henne. Barnen upplever att det är obehagligt att träffa mamman vilket har fört med sig att de mer och mer tappas sitt modersmål. Barnens far har utsatt dem för misshandel. I grundbeslutet från februari 2012 redovisas de ursprungliga flyktingskälorna: Modern hade kidnappats av män, våldtagits och sedan tvingats till giftermål med en av dem. Misshandeln inom äktenskapet hörde vardagen till men trots anmälningar fick familjen ingen hjälp. Migrationsverket ifrågasatte trovärdigheten i berättelsen. Mamman hade bl.a. inte lämnat någon medicinsk dokumentation av misshandeln i sin asylansökan. I nästa del av grundbeslutet poängteras att det inte finns någon anledning att ifrågasätta moderns berättelse, men då skriftlig bevisning saknas så kan den inte beaktas. I akten med grundärendet framkommer att barnen var närvarande vid moderns asylutredning men att frågor om deras situation ansågs bättre lämpade att behandla i möte med ombudet efteråt när barnen inte var med. Det saknas i akten dokumentation från en sådan kompletterande utredning.

*Kommentar:* Beslutet är fattat på en ansökan om verkställighetshinder där två faktorer tonar fram som centrala; dels har *Elna* börjat berätta om trauman hon upplevde i sitt

hemland och dels har Migrationsverket inte några upparbetade kontakter med hemlandets myndigheter om ordnat mottagande för barn.

### ***5.1.3 Tre-årig flicka, sökte asyl första gången i oktober 2012***

*Nesli* tre år får bifall på sin ansökan om verkställighetshinder som alternativt skyddsbehövande. I ansökan åberopas den hotbild som finns mot bägge föräldrarna i hemlandet, pappan är för närvarande försvunnen. Ett omhändertagande med stöd av LVU skedde i början av februari 2012 pga. att *Nesli* misshandlats av modern och hennes pojkvän vilket de också dömdes för i tingsrätt. Migrationsverket anser inte att det är rimligt att *Nesli* under rådande omständigheter återsänds tillsammans med sin mor, det saknas ett internt flyktalternativ för ensamstående mödrar och det är oklart var pappan befinner sig. Socialtjänsten påtalar i ett intyg att det ”verkar som att de inte kan ta ifrån modern vårdnaden innan asylärendet är avgjort och *Nesli* fått eventuellt uppehållstillstånd.” Av beslutet framgår inte vad som händer med mamman.

*Kommentar:* Ärendet visar på en spänning mellan olika myndigheters ansvar för barn i *Nesli*s situation. Socialtjänsten pekar mot en osäkerhet inför hur de ska hantera ärendet.

### ***5.1.4 Fjorton-årig flicka, sökte asyl första gången i juni 2011***

Fjorton-åriga *Sirna* söker ensam om verkställighetshinder efter att tidigare vid flera tillfällen ha ansökt tillsammans med sin mor och tre syskon. Upphållstillstånd och flyktingstatusförklaring beviljas efter en ny prövning enligt 12:19. Inga hänvisningar till barnets bästa görs i beslutet. Då det finns ett samhälleligt mönster av förtryck av kvinnor och flickor i ursprungslandet bedöms förföljelsen ha sin grund kön. Asylskäl i den senaste ansökan är hot från brodern som *Sirna* inte kan skyddas mot, inte av vare sig modern eller myndigheter i ursprungslandet. I akten finns en tingsrättsdom där brodern dömts för misshandel och en polisanmäld misshandel där modern anges som misstänkt. Anledningen till moderns misshandel var att *Sirna* övernattat hos en pojkvän. *Sirna* placerades efter denna incident i jourhem och hade samtal med socialtjänsten där det framkom att hon var rädd för sin mor. Pappan befinner sig i ett annat land där han har en ny familj. Mamman har i tidigare asylprövningar på uppmaning av andra personer sagt att pappan är död. Brodern har enligt en tjänsteanteckning efter samtal med socialtjänsten uttryckt att han kommer döda *Sirna* om hon inte ändrar sitt beteende. I beslutet refererar Migrationsverket till landinformation om kvinnors situation och särskilt kvinnor som agerar mot tradition och kultur. Man bedömer att brodern vill kontrollera *Sirna*, han visar inte något ändrat synsätt, tvärtom: I ursprungslandet där våld och kontroll av kvinnor är accepterat och myndighetsskydd saknas. Följaktligen har brodern, som han uttalat, möjlighet kontrollera och bestraffa *Sirna*. Andra släktingar kan inte erbjuda något skydd.

*Kommentar:* *Sirna* förklaras vara flykting enligt utlänningslagen då hon riskerar förföljelse pga. kön. Fallet illustrerar en tillämpning av utlänningslagens paragraf om skyddsbehov i en situation där personen är ett barn. Beslutet innehåller inga hänvisningar till barnets bästa.

### **5.1.5 Ett-årig pojke född i Sverige**

*Emanuel* är född 2012. Ansökan om verkställighetshinder gäller honom själv och hans mamma, de beviljas temporära uppehållstillstånd för två år. *Emanuel* är född utom äktenskapet, fadern är okänd och mamman vill att han adopteras bort. Modern, som enligt ett intyg från Socialtjänsten troligtvis har PTSD, visar ingen vilja eller förmåga att knyta an till *Emanuel*. I en tjänsteanteckning framkommer att graviditeten var ett resultat av en gruppvåldtäkt. ”För det fall han beviljas uppehållstillstånd avser socialtjänsten att begära att förvaltningsrätten flyttar över vårdnaden från NN till familjehemsföräldrarna.”

*Kommentar:* Fallet är det enda i undersökningen där barnet beviljas temporärt uppehållstillstånd, detta pga. relationen till föräldern. Upphållstillstånd är på lång sikt avhängigt den pågående adoptionsutredningen.

### **5.1.6 Åtta-årig pojke född i Sverige, familjen sökte asyl första gången 1992**

Åtta-årig *Zovajov* är född i Sverige. Han beviljas efter ansökan om verkställighetshinder permanent uppehållstillstånd pga. synnerligen ömmande omständigheter. *Zovajovs* föräldrar kan inte ta hand om honom och han har sett sin mor försöka begå självmord. Där jämte riskerar han etnisk diskriminering i ursprungslandet. Migrationsverket menar i den sammantagna bedömningen att ”du varit här så pass länge att det vore orimligt att inte ta hänsyn till den faktiska tiden du befunnit dig i landet även om en del av den varit illegal”. Första gången föräldrarna sökte asyl i Sverige var 1992, återigen 2002 och 2007 efter att *Zovajov* hade fötts. Ärendet preskriberades 2011 och i mars 2013 lämnade familjen in en ny asylansökan. I ett intyg från överläkare/specialist i psykiatri lider *Zovajov* av stressymptom och ligger efter såväl vikt- som längdmässigt. I underlaget framkommer att *Zovajov* har familjehemsplacerats enligt SoL och att han träffar sina föräldrar ett par timmar två gånger i veckan.

*Kommentar:* Barnets bästa ligger inte uttryckligen till grund för Migrationsverkets bedömning. Vad som i fallet leder till uppehållstillstånd efter så många år i Sverige är oklart. Den främsta beslutsgrunden förefaller vara den långa vistelsetiden i kombination med *Zovajovs* dåliga hälsa.

## **5.2 Presentation av fall som fick avslag**

### **5.2.1 14-årig flicka, sökte asyl första gången i november 2010**

*Betsy* är en 14-årig flicka i en minoritetsfamilj. Ansökan om verkställighetshinder gäller henne själv, föräldrarna och tre syskon. Barnen är familjehemsplacerade hos släktingar med stöd av SoL. De har kontakt med barn- och ungdomspsykiatrin. Medan barnen är mycket rädda och inte träffar sin mamma som lider av paranoid schizofreni, har de kontakt med pappan. I beslutet står det att det inte finns något som tyder på att barnens hälsa förändrats eller försämrats sedan den förra ansökan. En verkställighet av avlägsnandebeslutet skulle inte framstå som oskäligt. Socialnämndens ansvar framhålls genom hänvisning till ”tydliga utformade bestämmelser för socialnämndens ansvar att samverka med andra ... när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa.” (do-



kumentet *Placerade barn som ska eller eventuellt kommer att utvisas eller avvisas - en genomgång av ansvar, rättsläge och samverkan* framtaget i samverkan med Socialstyrelsen och SKL)<sup>26</sup>.

Familjen fick beslut i grundärendet i december 2011. Vid den tidpunkten hade barnen redan familjehemsplacerats. I beslutet framkommer att Betsys storebror, som i hemlandet försörjde familjen genom att leta bland sopor, utsatts för misshandel eftersom förövarna trodde att han tillhörde en viss minoritetsgrupp. Vidare berättar familjen att barnen har utsatts för trakasserier i skolan, något som dock inte utreds vidare. Till grund för beslutet läggs att pappan uppgett att det huvudsakliga skälet till familjens flykt var ekonomiska och sociala samt att familjen inte gjort sannolikt att de är flyktingar eller skyddsbehövande. Familjen anses kunna få skydd av myndigheterna i hemlandet, där finns också institutioner för placering av barnen. Möjligen finns vissa brister i effektivitet. I akten finns det också ett utdrag från en mycket kort muntlig utredning med Betsys bror född 1996, i övrigt kunde vi inte finna något underlag som tydde på att barnen hörts under utredningen.

Beslutet innehåller vidare ett konstaterande som är återkommande i beslut om verkställighetshinder, nämligen att Migrationsverket vid denna bedömning bara tar ställning till nya omständigheter som framkommit i ärendet. Myndigheten kan inte vare sig ompröva ett beslut som meddelats av högre instans eller pröva riktigheten av bedömningar gjorda av högre instans. Eftersom ett utvisningsbeslut finns så prövas i detta skede enbart eventuella hinder mot verkställighet. Vid denna bedömning tar Migrationsverket bara ställning till nya omständigheter som framkommit i ärendet. Det är därför inte fråga om en förnyad prövning av omständigheter som tidigare har åberopats. Vidare betonas att utrymmet för att ta hänsyn till faktorer som svikna förhoppningar, oro för att återvända till hemlandet samt sociala eller ekonomiska problem är mycket begränsat. Det ska vara fråga om rena undantagssituationer (Prop. 2004/05:170, sid. 226 och 299).

*Kommentar:* En omständighet med anknytning till frågan om barns rätt att bli hörd i enlighet med fråga 2 d) ovan är att Betsys bror har beskrivit egna asylskäl från början, dessa förefaller inte ha beaktats i prövningen av familjens ärende.

### **5.2.2 15-årig pojke, sökte asyl första gången i juli 2007**

Viso 15 år ansöker om verkställighetshinder tillsammans med sin mor och tre syskon, ansökan avslås. Alla barnen är familjehemsplacerade enligt LVU eller SoL. Av yrkandena framgår att modern har dömts i tingsrätten för att ha misshandlat barnen och att hon inte kan tillgodose deras behov. Vidare uppges att övergivna barn i ursprungslandet placeras på barnhem, samt att det är vanligt med barnaga. Viso minns inte sitt modersmål. Sedan december 2008 fram till oktober 2013 har han i stort sett hela tiden bott hos svenska familjer, det senare framkommer inte av Migrationsverkets beslut

---

<sup>26</sup> Innebörden av kravet på Socialnämnden att ta ansvar för att arrangera ett s.k. ordnat mottagande i ursprungslandet, (med referens till dokumentet *Placerade barn som ska eller eventuellt kommer att utvisas eller avvisas...*) är oklart eftersom det baseras på förarbetsuttalanden regeringen gjort före det att krav formulerats om en genomförandeplan (se Socialstyrelsen m.fl. 2013).

men i ett intyg från Socialtjänsten. I akten finns ett intyg från i mars 2014 där Socialtjänsten uttrycker oro för våld i hemmet. Det framgår av intyget att Viso pratar flytande svenska och att han tappat mycket av sina språkkunskaper i sina modersmål. Socialtjänsten kommer fram till följande:

*Man kan på goda grunder anta att det skulle utgöra en betydande risk för Visos psykosociala hälsa att ryckas upp från Sverige till ett land där han varken har en språklig eller kulturell anknytning. Han mår idag dåligt av att inte veta om/när han ska utvisas. Det är av stor vikt för Viso att han så snart som möjligt får ett beslut om sin framtid så att han vet vad han ska förhålla sig till. Man kan anta att Visos psykiska mående kan återhämta sig bäst om han får ett beslut om att han får stanna i Sverige och kan börja skapa sig ett liv med en framtid här.*

I Migrationsverkets beslut framhålls i motsatts till socialtjänstens uttalande en statlig utredning från 1995 *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*. I utredningen står det att en avvisning eller utvisning av en familj med barn måste kunna beslutas och genomföras även om det finns omständigheter i det enskilda fallet som talar för att det hade varit bäst för barnet att få stanna här (jfr. SOU 1995:75, sid. 232). I det aktuella fallet rör det sig enligt Migrationsverket om fyra barn i känslig ålder som varit i Sverige sedan 2007. Trots bristfälliga språkkunskaper har barnen icke desto mindre haft tillfälle att hålla språket levande genom att tala med varandra och med sin mor. Vidare ger inte utredningen stöd för att hemresan kommer äventyra barnens utveckling. Det är följaktligen enligt Migrationsverket möjligt att genomföra en hemresa under betryggande former. Vad gäller barnets bästa framhåller man att principen inte är absolut samt att det uppbrott som ett återvändande kan innebära för barnen inte är en grund för uppehållstillstånd. Avslutningsvis konstateras att "Ett återvändande kan inte anses strida mot barnets bästa". I grundbeslutet som fattades i maj 2008 står det att samtliga barn hörts och att Viso i den utredningen berättat om att medlemmar ur en annan folkgrupp slog honom i hemlandet, något som inte berörs i grundbeslutet. Det framgår i asylansökan avseende hela familjen att de riskerar förföljelse pga. etnicitet. På samma gång konstaterar Migrationsverket att barnen inte har några egna asylskäl. I grundärendet ifrågasätts moderns trovärdighet och i det sammanhanget hänvisar Migrationsverket till lagstiftning om minoriteters rättigheter. Myndigheten anser att enskilda kriminella utsatt familjen för trakasserier och att hemlandsmyndigheterna kan erbjuda dem skydd. Indirekt tas Visos individuella skäl upp genom en referens till ett tidigare vägledande beslut om en man från samma land i vilket det klargörs att individuella bedömningar är nödvändiga för att avgöra ifall minoritetsgrupper därifrån ska få stanna i Sverige. Referenser finns även till en OSCE-rapport om att polisen beivrar brott även om de är riktade mot minoriteter. Grundbeslutet innehåller ingen barnspecifik landinformation. Under rubriken "Därför får familjen NN inte uppehållstillstånd pga. synnerligen ömmande omständigheter" återges barnens yrkanden varvid Migrationsverket hänvisar till kulturell, språklig och social kontext i hemlandet. Under denna ställdes frågor om hur Viso hade det i Sverige, hur han mådde och hur det var i hemlandet. I korta meningar uttryckte Viso att det är bra i Sverige eftersom han här kan gå ut och leka med vem han vill. Han sa också att det inte var bra i hemlandet då de blev slagna där, även deras mamma hade blivit slagen. Något ytterligare om barnens egna skäl framkommer inte.

*Kommentar:* I fallet ser inte ut att ha ställts frågor om skyddsgrundande förföljelse under utredningen, däremot framgår det att alla barnen i familjen har hörts. I bedömningen av om huruvida synnerligen ömmande omständigheter föreligger aktualiseras barnets bästa, begreppet kopplas dock inte ihop med barnspecifik förföljelse. Fallet illustrerar en begränsad betydelse av principen om barnets bästa i sakprövningen. Innebörden av barnets bästa varierar beroende på vilken myndighet som utreder barnens situation, dvs. i vilket sammanhang.

### ***5.2.3 16-årig pojke, sökte asyl första gången i januari 2012***

*Jano* är 16 år. Ansökan om verkställighetshinder är den sjätte i raden gällande honom själv och fem syskon. Familjen får avslag. Modern är försvunnen sedan ett år tillbaka och de sex barnen i familjen har fosterhemsplacerats. Deras styvfar har utsatt modern för fysiskt och grovt sexuellt våld och även utsatt barnen för misshandel, det gör att familjen är livrädd för att återsändas. Janos syster har försökt begå självmord och lider för närvarande av uppgivenhetssyndrom. Det finns även en hedersproblematik i fallet. Migrationsverket bedömer inte att de medicinska skäl som åberopas är sådana att de omfattas av utlänningslagen 12:18 och det föreligger inte några nya bestående hinder mot verkställighet. I beslutet hänvisar myndigheten till tidigare bedömningar som gjorts av familjens flyktinggrunder. Vidare konstateras att det inte har uttömts vilka möjligheter det finns i ursprungslandet att finna familjemedlemmar som skulle kunna ta hand om barnen där. Barnen skulle inte skadas i sin psykosociala utveckling av att återvända, detta framhålls i beslutet med referens till Migrationsverkets ansvar att göra barnkonsekvensanalyser. I grundärendet från maj månad 2012 ifrågasätts familjens trovärdighet. Socialtjänsten däremot bedömer familjens berättelser som trovärdiga. Migrationsverket menar vidare att familjen kan söka hjälp hos myndigheter i hemlandet. Myndigheten skriver: ”Du har inte kontaktat myndigheterna eller på annat sätt försökt få hjälp i ditt hemland vilket du förväntas göra innan du ansöker om internationellt skydd.” I grundbeslutet saknas allmänna resonemang om barnets bästa, och det står inte heller något om barnens egna asylskäl. Socialtjänsten skriver i ett intyg om familjen att barnen riskerar PTSD om de inte snart får tillgång till trygg vård. I intyget lyfts också fram att ett av Janos syskon haft en relation med en flicka av annan nationalitet vilket innebär att det finns en hedersproblematik.

*Kommentar:* Avgörande för utgången i ärendet är bedömningen att mamman inte är trovärdig. Även broderns berättelse om hedersproblematik ifrågasätts. Hur övergreppen mot barnen i hemmet utretts redovisas inte.

### ***5.2.4 Sjuårig pojke, sökte asyl första gången i mars 2011***

Sjuårige *Jisu* lämnar för åtminstone tredje gången in en ansökan om verkställighetshinder tillsammans med sin mor. Ansökan avslås. *Jisu* har ingen kontakt med sin far i ursprungslandet, denne utsatte före flykten både *Jisu* och hans mamma för misshandel. Modern har PTSD vilket hon får behandling för på en öppenvårdsmottagning. Det var läkaren på denna mottagning som för ett drygt år sedan slog larm om att *Jisu* for illa, sedan dess bor han hemma hos sin moster. *Jisu* mår inte bra av att träffa sin mor och de har begränsad kontakt. I ansökan står att det i ursprungslandet inte finns någon fungerande barnhemsverksamhet. Migrationsverket hänvisar i sitt avslagsbeslut till en dom från Miöd i vilken det slås fast att självdestruktiva handlingar som har koppling

till avslagsbeslut tillmäts mindre betydelse än handlingar som är ett uttryck för svår psykisk ohälsa. Inga medicinska hinder mot verkställighet finns. Vidare menar Migrationsverket med hänvisning till ytterligare en Miöd-dom (MIG 2007:35) att den omständigheten att Jisu är familjehemsplacerad inte i sig utgör ett hinder mot verkställighet. Sedan juni 2013 är Jisu placerad hos sin moster vilket inte är en avsevärt lång period. ”... han har dessutom varit placerad hos en nära släkting vilket innebär att han inte på ett avgörande sätt förlorat kontakt med sitt ursprung och modersmål.” Vidare framhålls i beslutet att modern tidigare uppgett att hennes föräldrar och hennes bror bor kvar i ursprungslandet samt att hon tidigare fått stöd av familjen då hon haft problem. Det har inte framkommit att hon vid ett återvändande skulle stå utan detta stöd. ”Av tillgänglig landinformation framgår vidare att det även finns statliga organisationer på nationell och lokal nivå som ska ha en stöttande funktion för utsatta barn.” Ursprungslandet har också tillträtt FN:s konvention mot diskriminering av kvinnor. Härav följer att det inte är orimligt att Jisu återvänder med sin mamma.

*Kommentar:* Ett försvårande av familjeåterförening skulle sannolikt bli konsekvensen om Jisu återsänds till ursprungslandet medan hans mamma lever gömd i Sverige. Att hemlandet har tillträtt FN:s konvention mot diskriminering av kvinnor framställs som ett argument för att det finns ett skydd för misshandlade kvinnor.

#### ***5.2.5 17-årig pojke, sökte asyl första gången i mars 2012***

*Didrek* är 17 år. Han ansöker om verkställighetshinder tillsammans med sina två syskon och mamman. Ansökan avslås då det saknas bevis för nya omständigheter: ”Ett enkelt påstående, utan stöd av någon form av skriftlig bevisning” kan inte, menar Migrationsverket, anses ”föranleda att det har framkommit eller gjorts antagligt att det föreligger några sådana nya omständigheter som innebär hinder mot verkställighet.” Därför saknas förutsättningar att ta upp ärendet till ny prövning. Barnen är sedan fem månader tillbaka familjehemsplacerade enligt 4:1 SoL. Didreks mamma mår dåligt och kan inte ta hand om barnen. I ursprungslandet finns det en hotbild mot henne eftersom hon vänt sig till myndigheterna pga. misshandel i äktenskapet. Migrationsverket framhåller i sitt avslagsbeslut de mycket begränsade möjligheterna som finns att bevilja uppehållstillstånd av medicinska skäl, verkställigheten ska i princip inte gå att genomföra. Moderns nedsatta föräldraförmåga innebär dock att ett ordnat mottagande för barnen i ursprungslandet måste finnas vid en utvisning. Beslutet innehåller hänvisningar till landinformation om att sociala myndigheter har ett ansvar att ta hand om barn vars föräldrar brister i sin omsorgsförmåga, enligt denna information hänvisar myndigheter som regel till den andra föräldern. I de muntliga utredningar som genomfördes i grundärendet framkommer att pappan har utsatt såväl mamman som barnen för misshandel. Några frågor om barnen ställdes vid det tillfället – de åberopade samma skäl som mamman. Modern uppger enligt utredningsprotokoll vid ett tillfälle att hon vill skydda barnen genom att inte involvera dem i familjens problem, varvid inga ytterligare frågor ställs från handläggarens sida. I grundbeslutet återfinns en kort beskrivning av barnets-bästa paragrafen, i övrigt saknas beskrivningar rörande vad som skulle kunna utgöra barnspecifika former av förföljelse, nämligen misshandel av pappan i hemmet.

*Kommentar:* Barnens egna asylskäl, liksom misshandel i hemlandet för vilken myndighetsskyddet är svagt uppbyggd, men utreds inte vidare. I ärendet har lämnats intyg om anmälan av misshandeln, och flera andra intyg.

### **5.2.6 16-årig pojke, sökte asyl första gången i september 2009**

Valdemar är 16 år. Detta är Valdemars och hans brors elfte ansökan om verkställighetshinder vilken avslås. I syskonens beslut som grundar sig på att de saknar vårdnadshavare slår Migrationsverket fast att starka relationer till familjehem inte rent juridiskt utgör ett hinder mot att verkställa utvisningsbesluten. Var föräldrarna befinner sig framgår inte av besluten. I övrigt innehåller beslutet en standardformulering i verkställighetsärenden inklusive en kort referens till barnets-bästa paragrafen. I grundärendet åberopas att Valdemar frihetsberövats en natt före flykten, att han utsatts för misshandel, och att han i Sverige är i kontakt inom barnpsykiatri. Hur ovannämnda gripande av Valdemar och hur misshandeln beaktats, framgår inte.

*Kommentar:* Av denna akt framgår att fallet är ett exempel på ett ärende där det inte framgår hur en prövning av barns åberopade grunder har gjorts. Problemet följer i det här fallet med genom hela asylprocessen. Gripandet av Valdemar samt att även han tillsammans med sina föräldrar blev kallad till förhör i ursprungslandet före flykten, lämnas utan avseende. I vart fall syns det inte hur dessa incidenter har bedömts.

### **5.2.7 Två-årig flicka som är född i Sverige**

Sara två år gammal är född i Sverige och har ansökt om verkställighetshinder tillsammans med sina föräldrar. Ansökan avslås med hänvisning till att det finns barnhem, även barnhem av s.k. familjetyp, i hemlandet som tar hand om barn "även i fall då föräldrarna inte konstaterats döda". Exakt hur familjeförhållandena ser ut i samband med att familjen meddelas beslutet framgår inte. Migrationsverket gör bedömningen att det i nuläget inte finns något som tyder på att hemlandets myndigheter inte kommer kunna erbjuda ett stöd för familjen. Myndigheten skriver: "Planering av mottagande i samband med återvändande bör ske i samråd med de sociala myndigheterna. Därtill kan Migrationsverket bistå med kontakter och stöd." I akten framkommer genom intyg att personalen på HVB-hemmet där familjen vistas är orolig. Barnen och föräldrarna lider av anknytningsproblem, bägge föräldrarna är i mycket dålig kondition.

*Kommentar:* Fallet illustrerar liksom flera andra att olika myndigheter i Sverige gör olika tolkningar av vilken betydelse som risken för att barnen förnekas sina rättigheter vid ett återvändande bör ha i det enskilda fallet.

### **5.2.8 Ett-årig flicka som är född i Sverige**

Fam som föddes i Sverige är ett år gammal och har familjehemsplacerats pga. svag anknytning. Modern är suicidal och vill inte kännas vid barnen. Familjen åberopar strider mellan säkerhetsstyrkor och militanta extremister i ursprungslandet. Migrationsverket hänvisar i sitt avslagsbeslut till förarbetsuttalanden om medicinska hinder, ett begrepp som då det aktualiseras i verkställighetshinderärenden tillämpas än mer begränsat än då 5 kap. 2 § utlänningslagen används i grundärendet. Det finns inget läkarintyg för att klarlägga moderns tillstånd, endast journalblad. Migrationsverket menar att hon

lider av psykisk ohälsa, dock är den inte så svår att den är livshotande. Barnen har anpassat sig i Sverige men, anser Migrationsverket, inte så att detta i sig kan utgöra hinder för verkställighet. Vid alla former av placering av ett barn utanför föräldrarnas hem, såväl enligt Socialtjänstlagen som enligt LVU, ska kontakten mellan föräldrarna och barnet upprätthållas så långt det är möjligt. Utgångspunkten är att barnet alltid ska återförenas med föräldrarna. Vidare menar Migrationsverket att ett ordnat mottagande för barnen i hemlandet är möjligt, och att en framtida återförening kan ske i ursprungslandet. Ett annat argument i sammanhanget är att ursprungslandet har tillträtt barnkonventionen. I landinformationen uppges i detalj antalet barnhem i ursprungslandet och att antalet omhändertagna barn ökar. Av ett yttrande från omsorgsnämnden i den kommunen där Fam bor framgår att socialtjänsten har varit i kontakt med hemlandsmyndigheterna. Nämnden är djupt oroad över barnens situation, den dag familjen återvänder kan Fam komma att lämnas bort till en okänd person. Fams mamma säger att hon inte vill ha henne. I migrationsdomstolens dom betonas att familjen inte uttömt alla möjligheter att få skydd från landets myndigheter. I grundbeslutet hänvisar Migrationsverket till barnets bästa under ”Synnerligen ömmande omständigheter” varvid man gör bedömningen att barnen inte skulle skadas i sin psykosociala utveckling av att återvända.

*Kommentar:* Att ursprungslandet har ratificerat barnkonventionen lyfts fram som ett argument för att det finns ett ordnat mottagande. Det diskuteras inte vilka konsekvenser en framtida familjeåterförening i hemlandet skulle ha för barnen. En formulering i förarbetena om att ohälsa som förorsakats av asylprocessen inte bedöms som lika allvarlig som annan ohälsa (exempelvis ohälsa som är en konsekvens av rädsla för vad som kan hända vid ett återvändande) återkommer i detta fall.

### ***5.2.9 Fem-årig pojke, sökte asyl första gången i juli 2010***

Vidar fem år ansöker om verkställighetshinder tillsammans med en nyfödd lillasyster och föräldrarna. Efter en tids familjehemsplacering bor Vidar själv hemma medan lillasystern är familjehemsplacerad. Modern är helt apatisk och sondmatas i hemmet av pappan. Familjen får avslag med hänvisning till att det finns strukturer för omhändertagande av barn utan omsorg i ursprungslandet. I läkarintyg som åberopas i ansökan står däremot att modern inte kan erhålla kvalificerad vård i hemlandet. Familjen är splittrad och barnen har inte längre anknytning till föräldrarna och framförallt inte till mamman. Vidar uppvisar tecken på psykisk stress och har inte fått behövlig anknytning till sina föräldrar. Hans far har sannolikt utvecklat PTSD och lider av depression. Intygsskrivande läkare menar att det är ”oetiskt och svårmotiverat” att utvisa familjen. Ansökan avslås efter en barnkonsekvensanalys av Migrationsverket där det konstateras att föräldrarna är måna om sina barn och att det i nuläget inte finns något som tyder på att hemlandsmyndigheter inte skulle kunna erbjuda ett stöd, en hemresa under tryggande former är fullt möjlig:

*Mot bakgrund av vad som hittills framkommit i ärendet angående familjens situation och möjligheterna till ordnat mottagande bedömer Migrationsverket att arbetet med att återförena familjen kan fortsätta i hemlandet.*

*Kommentar:* Läkares bedömning av konsekvenserna för barnen av en utvisning skiljer sig här från den bedömning som Migrationsverket gör. Om beslutet genomförs finns skäl att tro att frågan om familjeåterförening lämnas över till hemlandets myndigheter.

#### **5.2.10 Sju-årig flicka, ansökte om asyl första gången i juni 2009**

Rabuk är född 2006, ansöker om verkställighetshinder för tredje gången tillsammans med en bror och föräldrar. Ansökan avslås på den grunden att omsorgsmöjligheter finns i hemlandet. I ansökan åberopas att risken är uppenbar för att barnens rätt till liv och utveckling inte tillgodoses pga. föräldrarnas omsorgssvikt och/eller fortsatt omhändertagande på barnhem. Föräldrarna träffar barnen som är familjehemsplacerade 1-2 timmar varje vecka. Modern är deprimerad och lider av PTSD. Hon avvisar barnen när de söker kontakt och det är uteslutet att hon skulle kunna bidra med omsorg. Fadern är aggressiv, orolig, skuldtyngd – symtom förenliga med diagnosen ”depression utan psykomotorisk hämning”. Familjen åberopar att det föreligger en reell risk för suicid. Rabuk är nedstämd och hon uppvisar flera psykosomatiska symtom. Hon kan tala uiguriska hemlandets språk med sin far. Separationen från föräldrarna samt moderns ohälsa är faktorer som innebär tydliga hot mot Rabuks hälsa. I intyget står det:

*Den enda verk samma insats med empiriskt stöd som finns tillgänglig för att inte äventyra barnens psykiska hälsa förefaller vara att familjen får trygga levnadsbetingelser genom att uppehållstillstånd beviljas.*

Migrationsverket menar i sitt avslagsbeslut att det inte har framkommit omständigheter som tyder på att hemlandets myndigheter inte kommer kunna erbjuda familjen det stöd som familjen kan komma att behöva vid ett återvändande. Under ”Rättspraxis och förarbeten” hänvisar myndigheten till utlänningslagens paragraf om barnets bästa och förarbetenas resonemang om denna princip. I grundbeslutet som fattades i maj 2010 framkommer att barnen före flykten sett mamman utsättas för våldtäkt av främmande män som även satt familjens hus i brand. Barnen har idag mardrömmar pga. det inträffade, och det finns intyg i akten från läkare och lekterapeut som styrker att Rabuk mår mycket dåligt. Migrationsverket behandlar dessa åberopade skäl under synnerligen ömmande omständigheter och konstaterar kortfattat att barnen självfallet mår dåligt pga. mammans ohälsa, dock inte i den utsträckningen att det kan anses föreligga synnerligen ömmande omständigheter.

*Kommentar:* Det är oklart i akten hur läkarintyget har beaktats. Det framkommer inte i grundbeslutet hur eller att en barnanpassad prövning av familjens grunder har gjorts.

#### **5.2.11 14-årig pojke, sökte asyl första gången i april 2010**

Sufe är född 1999. Ansökan om verkställighetshinder gäller honom själv och en bror samt deras mor som är försvunnen sedan slutet av 2012, denna avslås. Bröderna är familjehemsplacerade och har haft ett utvisningsbeslut sedan 2010 då Sufe var elva år gammal. Bakgrunden till nuvarande situation är att fadern misshandlade barnen och modern vilket ledde till att mamman lämnade pappan. Den vanära en skilsmässa innebär i ursprungslandet har lett till en hedersproblematik för barnen. Sufe och hans bror har inte haft kontakt med sin far på tre år. I två av Migrationsverkets egna tjänsteanteckningar, vilka inte tas upp i besluten, framgår det att släktingar inte vill ha med poj-

karna att göra pga. skilsmässan. Det framkommer också i inlagor från advokat att relationen med fadern är mycket dålig. I samma inlaga beskrivs att släkten i huvudsak finns i Danmark och Sverige. Det finns i akten även ett 12:18-beslut som fattats ex officio där Migrationsverket beskriver hur dåligt pojkarna mår, att de tidigare bevittnat misshandel av sin mor och även att de själva har utsatts för misshandel. Migrationsverket gör bedömningen att det inte är utrett att bröderna har övergivits av sin mor. Inte heller ser myndigheten att alla möjligheter för ett ordnat mottagande i ursprungslandet har uttömts. Det finns släktingar i ursprungslandet; far, syskon, farmor. Att fadern är frihetsberövad har inte bekräftats och därför får den uppgiften ett begränsat bevisvärde.”Bröderna har ett flertal nära släktingar i ursprungslandet, vilka får anses kunna tillgodose deras grundläggande behov.” Av tillgänglig landinformation avseende hemlandet framkommer att barnhem finns i landet, och att antalet barn som befinner sig på barnhem i ursprungslandet är omkring 26000 (UD, MR i [LAND] 2011). I beslutet konstateras vidare med hänvisning till 1 kap. 10 § i utlänningslagen att det inte framkommit uppgifter av så extraordinär natur att det framstår som orimligt att verkställa utvisningsbeslutet. Bröderna bör verkställas gemensamt om deras mor fortsätter att hålla sig undan. Mottagande i hemlandet måste vara ordnat vid verkställighet. I grundärendet (beslut fattat 2010) framkommer att Sufe i hemlandet greps av polis, troligtvis för att pappan som var efterlyst skulle ge sig till känna. Efter detta försvårades misshandeln av bröderna i hemmet pga. en stor press på deras pappa. Sufe har i grundärendet berättat att han blev slagen av såväl sin far som sina lärare. Dessutom var han mycket rädd pga. striderna mellan Hamas och Al Fatah. Migrationsverkets hänvisar i grundbeslut till att fadern godkänt resan till Sverige. Den omständigheten att Sufe utsatts för våld i skolan bemöts inte i beslutet efter Sufes överklagan.

*Kommentar:* Migrationsverket tror inte på att bröderna är övergivna av sin mamma. Man anser att de kan skickas till hemlandet även om mamman håller sig gömd. De egna tjänsteanteckningarna om att släktingarna inte vill ha med pojkarna att göra redovisas inte i beslutet. I grundärendet prövas inte Sufes egna asylskäl.

### 5.3 Sammanfattande analys av delstudie två

Vilket genomslag fick barnkonventionens grundläggande artiklar och övriga relevanta artiklar i konventionen i besluten? I korthet är svaret på den frågan tämligen litet. Referenser till, eller yrkanden kopplade till, barnets bästa i utlänningslagen har i ytterst få av de undersökta fallen någon betydelse i sakprövningen. Vanligt förekommande i avslagsbesluten var generella beskrivningar av innehållet i lagtext och förarbeten som inte hade direkt med det enskilda barnets situation att göra.

Barnets bästa återfanns i 14 beslut. Flertalet beslut innehöll en negerande definition av principen, såsom att ett återvändande till hemlandet inte kan anses stå i strid med barnets bästa eller det ”inte i och för sig kan ses som något negativt för barnet att följa med sina föräldrar till hemlandet”. Exempel på vad som enligt Migrationsverket mer konkret skulle kunna betraktas som barnets bästa fanns i några beslut, exempelvis Emanuels där det bedömdes vara nödvändigt med ett temporärt uppehållstillstånd då det skulle vara mycket svårt att ordna ett mottagande i hemlandet. Konsekvenserna för pojken av ett temporärt uppehållstillstånd analyserades inte.



Andra återkommande resonemang i besluten rörande barnets bästa handlade om att barns bästa i barnkonventionen inte är absolut utan en familj med barn måste kunna utvisas även om det finns omständigheter i det enskilda fallet som talar för att det hade varit bäst för barnet att få stanna här eller i något fall att en *alltför långtgående tolkning av barns bästa skulle strida mot barns rättigheter enligt konventionen*. I de granskade akterna redovisades inte i något fall vad en sådan alltför långtgående tolkning skulle kunna innebära för barns rättigheter. Formuleringen kan eventuellt ses som ett uttryck för ställningstagandet att barns rättigheter skulle vara något mindre omfattande än principen om barnets bästa (jfr. Schiratzki 2005). Barnrättskommittén har som vi beskrev i rapportens andra kapitel resonerat i denna vidsträckta riktning omkring begreppet och hur det bör användas konkret. En sådan här bred förståelse i teorin av barnets bästa kan jämföras med återkommande tillämpning i praktiken av barnets bästa som består i referat av olika bestämmelser eller policyer alternativt en fråga om de i förarbetena utvalda exemplen av olika delar av begreppet synnerligen ömmande omständigheter.

Andra mer konstruktiva sätt att beskriva innebörden av barnets bästa framträdde i besluten; barn som skiljts från sina föräldrar ska kunna upprätthålla en kontakt med dem och så snart som möjligt återförenas; allvarliga hälsotillstånd ska tillmätas en extra tyngd när barn är berörda (hänvisning till Prop. 2004/05:170, s. 299); planering av mottagande i samband med återvändande ska ske i samråd med de sociala myndigheterna; vistelse som sker under s.k. olaglig tid i Sverige kan beaktas i högre grad när barn är berörda. Barnkonventionen var i regel en del av dessa beskrivningar, framförallt hänvisade Migrationsverket till barnkonventionen som vägledande dokument i analys av konsekvenserna för barn av ett beslut (därutöver innehöll ett beslut även en hänvisning till artikel 8 i Europakonventionen).

I sju av besluten nämndes skyldigheten att göra barnkonsekvensanalyser. Dessa bestod i ett referat av åläggandet enligt förordning (SFS 2007:996) med instruktion för Migrationsverket att genomföra sådana analyser. I sakfrågan fanns det ett beslut bland bifallen där Migrationsverket i ett resonemang om konsekvenserna för barnen hänvisade till att föräldrarna verkar måna om barnen även om deras förmåga att utöva föräldraskapet brister. I övrigt framkom det inte i något beslut, inte i vare sig grundbesluten eller efter ansökningar om verkställighetshinder/ny prövning, hur en barnkonsekvensanalys gått till konkret.

Det framkom i regel i någonting i akterna om att barnens egna erfarenheter efterfrågats någon gång under asylprocessen, antingen via frågor till föräldrar eller genom kortare muntliga utredningar. Barnens erfarenheter och åsikten hade som vi redan nämnt emellertid bara undantagsvis betydelse. Den slutsatsen gäller grundbesluten såväl som besluten i verkställighetshinderprocessen. Ett tydligt resultat i de granskade akterna var att det inte framgick att barnens åsikter tillmätts betydelse i förhållande till deras ålder och mognad. Ett fall skiljer ut sig på det sättet att uppehållstillstånd beviljades för att barnet uppvisade en ny vilja att berätta om tidigare traumatiska upplevelser. Detta betraktades som en indikator på att hon hade upplevelser som kunde prövas på nytt. Tio beslut innehöll barnspecifik landinformation om framförallt institutionsplaceringar i ursprungslandet öppna för barn.

I bifallsbesluten utgjorde beslutsgrunden i samtliga fall någon omständighet som inte hade anknytning till de formella skrivningarna av begreppet barnets bästa i utlänningslagen eller till barnkonventionens artikel 3. Detta leder oss till frågan om barnkonventionen som lag i någon större utsträckning hade kunnat avhjälpa de brister som är knutna till trovärdighetsbedömningar mm. som tonar fram i materialet. Problemen förefaller ligga någon annanstans i systemet.

Genomgående i delstudie två är att barns egna asylskäl kommer i skymundan i prövningen av familjeärenden. Resultat i samma riktning framkommer sedan tidigare i flera liknande studier (se t.ex. Barnombudsmannen 2000; Bexelius 2008; Lundberg 2011; Nilsson 2007; Schiratzki 1998, 2005). En tydlig tendens i det sammanhanget var att samla alla yrkanden som görs av barn eller å barns vägnar under synnerligen ömmande omständigheter. Vi fann också något exempel i vår egen kartläggning där barns skyddsskäl antingen ignorerades eller också avfärdades med hänvisning till att myndigheterna i hemlandet kan erbjuda hjälp, hur man vet detta redovisas dock inte. Några av de skäl som barnen åberopade eller som uppdagades om barnen i den föreliggande studien var misshandel i hemmet, att se på när ens mamma våldtas eller försöker ta sitt liv, utsättas för polisingripanden pga. förälders politiska engagemang, att trakasseras i skolan och utsättas för misshandel av lärare pga. etnicitet, samt hedersproblematik. Fallen med romska barn som trakasseras i skolan är ett exempel på bristande myndighetsskydd. Konsekvenserna av att barnens egna asylskäl kom i skymundan var särskilt besvärliga för de familjer som hamnade i verkställighetshinderprocessen efter avslag i samtliga instanser. I dessa fall rådde oklarheter ifråga om vilka faktiska risker det fanns att enskilda barn skulle utsättas för kränkningar vid ett återsändande. I fallen, menar vi, blev omnämmandet av barnens yrkanden i grundbeslutet ett skäl att anta att barnens yrkanden också hade prövats. Emellertid gjordes inte någon reell prövning utan barnens asylskäl hade endast omnämnts under yrkanden. I de fåtal ärenden där barnens egna skäl fick betydelse för utgången i ärendet så handlande dessa om bättre klagor genom läkarintyg av barnens vårdbehov; att barnet tappat språket helt och hållet; att som i Elnas fall barnet börjat berätta om tidigare trauman; alternativt att Migrationsverket inte hade några upparbetade kontakter med myndigheter i ursprungslandet. Som synes av uppräknningen handlar det i en majoritet av fallen om någon annans handling, inte om att barnets egen berättelse beaktades.

En variant av tendensen att bortse från barns egna skyddsskäl var att dessa buntades ihop med resten av familjens skäl i de granskade fallen. I Sufes fall framkom att han varit gripen av polis, troligtvis för att komma åt pappan, men det bemöttes inte. Det åberopades även att Sufe blev slagen i skolan av lärarna. Dessa skäl bemöttes med konstaterandet att fadern hade godkänt resan till Sverige och att de därför inte kan betraktas som skyddsbehövande. I ett annat fall, Visos, utreddes inte att pojken utsatts för misshandel av medlemmar ur en annan folkgrupp i hemlandet, eller att han som individ trakasserats pga. sin etniska tillhörighet. Viso hade tappat modersmålet men detta togs inte i beaktande då Migrationsverket menade att barnen haft tillfälle att hålla språket levande genom att tala med sin mor. Visos lillebror ansågs dessutom vara för ung för att ha uppnått tillståndsgrundande anknytning och detta faktum framstod som en belastning för hela familjens ansökan och det överskuggade även Visos individuella skäl.

Vad gäller frågan om återvändande till institutionsvård i hemlandet så hanterades detta i de beslut som togs i verkställighetshinderprocessen på så vis att familjehemsplaceringar i sig inte ansågs utgöra ett hinder mot verkställighet. "Familjens enhet" ansågs med andra ord vara en extraterritoriell fråga som överlämnades till andra länders myndigheter att säkerställa. I svenska avslagsbeslut som fattades före det att barnen omhändertagits så användes begreppet "familjens enhet" emellertid som regel för att kunna avslå ansökan pga. otillräckliga skäl för uppehållstillstånd. Såvitt vi kunnat se baserades antagandet om att familjehemsplaceringar eller andra vårdinsatser, vilka sannolikt förlängt en separation mellan barn och föräldrar, inte på någon tidigare praxis från överdomstolen. Att en framtida familjeåterförening ska vara möjlig i hemlandet problematiseras inte i ett enda av besluten genom en analys av konsekvenserna för barnet. Liksom i fallen i delstudie ett återkom formella beskrivningar av barnets bästa samt till ett avtal mellan Migrationsverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Om ett land har ratificerat konventionen så användes det som ett argument i bedömningen att omhändertagna barn kunde utvisas ensamma. Så kom den omständigheten att hemlandet har ratificerat barnkonventionen att bli ett argument för att utvisa exempelvis Fatima vars mor sagt sig inte vilja ha henne.

Med avseende på delstudie två ställdes även frågan om i vilken utsträckning det förekommer att barn som behöver vård enligt LVU beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Detta förekom i ett fall (Emanuels). I övriga beslut framhöll Migrationsverket att en placering i sig inte utgör ett hinder mot verkställighet (se exempelvis besluten om Jisu och Valdemar ovan). En utveckling mot att fler omhändertagna barn får tillfälliga uppehållstillstånd skulle kunna vara problematisk om det visar sig att barnens långsiktiga utvecklingsmöjligheter inte kan säkerställas.

# 6 Delstudie tre – intervjuer med tjänstemän inom asylprövningen

## 6.1 Inledning

I följande avsnitt redovisar vi resultaten från tio intervjuer med tjänstemän på Migrationsverkets asylprövningsenheter. Syftet med intervjuerna var att skapa en ökad förståelse för de frågeställningar som berörs av uppdraget. Vid intervjuerna skulle, enligt utredningens instruktioner, behandlas frågan om vilken betydelse barnkonventionen har vid Migrationsverkets handläggning och vilka förutsättningar som i dag föreligger att beakta barns rättigheter. Dessutom skulle behandlas ifall det enligt intervjupersonernas mening skulle bli någon skillnad vid Migrationsverkets handläggning om barnkonventionen var inkorporerad i svensk rätt. I detta sammanhang skulle även ställas frågor om erfarenheterna av Europakonventionens ställning i svensk rätt och betydelsen av Europakonventionen vid Migrationsverkets rättstillämpning. Om det vid genomgången av beslut och akter skulle visa sig att det vid rättstillämpningen finns brister i förhållande till barnkonventionen, skulle intervjuerna även beröra frågan vilka möjliga orsaker som kan förklara dessa brister. Intervjuerna skulle också beröra frågan i vilken utsträckning Migrationsverket vid sitt beslutsfattande tillämpar s.k. fördragskonform tolkning. Baserat på dessa frågeställningar och de övergripande frågor som väglett hela rapporten utarbetade vi en intervjuguide som i stort utgjordes av de rubriker som redovisningen av intervjustudien innehåller nedan.

Utifrån intervjuguiderna genomfördes semistrukturerade intervjuer där tjänstemännen uppmanades att tala fritt om de ämnen som togs upp och gärna ge exempel på situationer där ämnena blivit särskilt aktuella i deras arbete. En fråga som återkommer i samband med semistrukturerade intervjuer som metod är till vilken grad det går att dra generella slutsatser utifrån materialet. Kvalitativa intervjuer med 20 personer är en liten studie, men tillsammans med analysen av besluten och akterna så anser vi att möjligheterna att säga något relevant och generaliserbart om tillämpningen av barnkonventionen bland Migrationsverkets tjänstemän är goda.

Kritiska läsare undrar förstås hur vi kan veta att tjänstemännens *berättelser* om hur de agerar stämmer överens med deras *faktiska* handlande? Detta kan vi aldrig säkert veta, men som konstaterats har vi genom det breda empiriska materialet kunnat identifiera återkommande mönster av vad som faktiskt och påtagligt förekommer när människor genomgår asylprocessen i Sverige. Vi har också själva i tidigare forskningsstudier och aktiviteter kommit i nära kontakt med människor som genomgått asylprocessen och på det sättet också fått en inblick i hur denna upplevs i perspektiv av asylsökande själva. Ett ytterligare argument för att våra intervjuer ger en inblick i hur tjänstemännen faktiskt agerar är den stora variation av svar som vi fick på vissa av våra frågor. I de fall tjänstemännen gav likartade svar är det svårare att säga om det är ett uttryck för att de svarat så som de antar att ”det förväntas” av dem att de ska svara. Under intervjuerna talade tjänstemännen också om sina kollegors handlande liksom om stämningar och tendenser på myndigheter, om man så vill myndighetskultur, vilket också gör det mer sannolikt att det de faktiskt säger återspeglar vad de faktiskt gör och tycker. Flera av

deltagarna uttryckte också i anslutning till intervjuerna att de uppskattade att få vara en del av studien och att det var roligt och intressant att diskutera de frågor som kom upp, något som återigen talar för att deras svar var ärliga och spontana. Sammantaget anser vi att den variation av svar vi fick och den öppenhet som tjänstemännen gav uttryck för under intervjuerna, ger skäl att tro att dessa ger kunskap om såväl *talet om barns rättigheter* och asylsökande barn, som hur handläggare och beslutsfattare *faktiskt agerar*.

Redovisningen nedan sker tematiskt där tjänstemännens svar samlas under olika rubriker utifrån de ämnen som diskuterats. Vi inleder med en diskussion om hur tjänstemännen generellt förhåller sig till barnkonventionen i sin rättstillämpning för att sedan fördjupa oss i frågan om hur de förhåller sig till barnkonventionens grundläggande artiklar. Här diskuteras också närmare vilka skillnader de ser i utlänningslagen och barnkonventionens formuleringar om barnets bästa och barns rätt att bli hörda. Efter detta återges intervjupersonernas tankar kring hur de tycker att arbetet med barnets rättigheter har förändrats på Migrationsverket över tid och vad de tror att en inkorporering av barnkonventionen i svensk lagstiftning skulle innebära för deras arbete. I samband med detta så beskrivs även tjänstemännens tankar om vad de tror skulle krävas för att barnkonventionen skulle kunna tillämpas mer vid en inkorporering. Vidare diskuteras hur de ser på tillämpningen av Europakonventionen som redan är inkorporerad i svensk lag i jämförelse med fördragskonforma tolkningar av barnkonventionen. I samband med varje del av resultatredovisningen ger vi några korta kommentarer vilka ligger till grund för den sammanfattande diskussion om resultatet av intervjuerna som avslutar delstudie tre.

## 6.2 Resultat

### ***6.2.1 Hur förhåller sig Migrationsverket i stort till barnkonventionen enligt tjänstemännen?***

När tjänstemännen får beskriva sin syn på hur barnkonventionen tillämpas i stort på Migrationsverket är flertalet överens om att konventionen inte är direkt närvarande i dagligt arbete. Berit talar t.ex. om att barnkonventionen i stort ”inte följs så som det är tänkt”.

*Berit: Intentionen är god och alla vill göra sitt bästa och alla vill göra rätt. Det finns stort intresse, stor medvetenhet. Det är det att det drunknar oftast i allt annat förstår du, det kommer så här det här är viktigt, måste vi göra, det här är viktigt, måste vi göra, det här är viktigt, måste vi göra*

Berits förklaring till att det finns skillnader mellan hur saker går till i praktiken och hur de är tänkta att gå till är att barnkonventionen drunknar i allt annat som är mer prioriterat. Ett exempel hon ger på en prioriterad aktivitet som kan göra att tillämpningen av barnkonventionen hamnar i skymundan är nya instruktioner för hur de ska skriva beslut. En annan tänkbar förklaring till barnkonventionens undanskymda plats i asylprocessen ger Emma och Erik i sin beskrivning av att ”gemene man” på Migrationsverket inte har koll på barnkonventionens artiklar mer än att de kanske vet att formuleringen om barnets bästa i utlänningslagen kommer ifrån barnkonventionen. Erik säger att i

allmänhet går de ”ju inte omkring och pratar om barnkonventionen alls, det är inte de begreppen som florerar runt här på verket”. Camilla i sin tur tror att de problem som finns i stort kring hur de förhåller sig till barnkonventionen grundar sig mycket i att många tycker det är svårt att höra barn – hon berättar att ”man är lite rädd för att prata med barnen”.

Diana och Doris är överens om att deras förhållningssätt till barnkonventionen är ”ganska representativt” för i alla fall deras egen enhet. Diana är tydlig med att de anser att utlänningslagen står över barnkonventionen.

*Diana: Jag tycker redan att våra instruktioner och vår portalparagraf i utlänningslagen hänvisar lite till det utan att nämna vilka artiklar, men, så att [barnkonventionen] ligger liksom bakom och skvalpar, det där man har i bakhuvudet men inte exakt vilken artikel. [...] Nej alltså barnkonventionen, visst läser man den jättestrikt så kanske man skulle kunna tycka att man skulle kunna gå längre om man bara går till den. [...] Följer vi utlänningslagen så ska vi följa våra internationella åtaganden så att bara, om jag respekterar vår svenska lagstiftning så ska det i sig inte direkt gå emot barnkonventionen.*

Barnkonventionen är alltså främst något som ”skvalpar” i bakhuvudet men i slutändan så förlitar de sig på att en korrekt tillämpning av utlänningslagen otänkbart kan strida mot barnkonventionen. Andra tjänstemän ger uttryck för liknande förhållningssätt om barnkonventionens relation till utlänningslagen och detta kommer att diskuteras mer i ett senare avsnitt, det intressanta i citatet ovan är att Diana och Doris också menar att deras beskrivning är representativ för hela enheten.

I två av intervjuerna kom en mer positiv beskrivning fram av det allmänna förhållningssättet på Migrationsverket till barnkonventionen. Annelie tycker sig ha stöd av experter på myndigheten när det behövs, för att tolka barnkonventionen (men vill i övrigt inte uttala sig om hur organisationen i stort förhåller sig till den). Helena och Hanna tror att förhållningssättet till barnkonventionen spretar lite på Migrationsverket eftersom konventionens artiklar måste tolkas av varje tjänsteman, men Helena tycker att de överlag är ”ganska duktiga ändå på att ha ett barnperspektiv”.

*Kommentar:* Detta inledande avsnitt handlar om hur tjänstemännen tycker att Migrationsverkets tjänstemän generellt förhåller sig till barnkonventionen i sitt arbete. När tjänstemännens och vår övergripande tolkning av Migrationsverkets arbete senare kopplas samman ger det större giltighet till våra generella slutsatser omkring barnkonventionens betydelse vid rättstillämpningen på Migrationsverket. Det mest påtagliga i tjänstemännens beskrivning är deras erfarenheter av att barnkonventionen inte har en prioriterad plats och inte är ett levande dokument inom asylprövningen. Deras olika uppfattningar kring hur utlänningslagen bör tillämpas i ljuset av barnkonventionen, eller om en tillämpning av utlänningslagen ”inte direkt” kan ”gå emot barnkonventionen”, återkommer vi till i analysen av tjänstemännens beskrivning av hur de själva förhåller sig till barnkonventionen. Helenas och Hannas mer positiva perspektiv ovan är inte direkt kopplat till hur de förhåller sig till barnkonventionen, utan är ett mer allmänt uttryck för att anställda på Migrationsverket kan vara bra på att ha ”ett barnperspektiv”. Det framgår av intervjuerna att även om tjänstemännen inte faktiskt an-

vänder sig av barnkonventionens artiklar så hävdar ändå många att de har ett barnperspektiv i sitt arbete, men vad detta innebär är otydligt. Denna diskussion om barnperspektiv återkommer som en röd tråd i intervjuvären. En ytterligare intressant aspekt i tjänstemännens samtal är att de samtidigt säger att de har ett stort tolkningsutrymme och att barnkonventionen har en obetydlig plats i arbetet – med andra ord verkar de inte benägna att fylla det tolkningsutrymme de säger sig ha med barnkonventionen.

### **6.2.2 Vilken status har barnkonventionen för tjänstemännen på Migrationsverket?**

Följande del är central för att förstå vilken status barnkonventionen har bland tjänstemännen, eller om man så vill, hur en fördragskonform tolkning av barnkonventionen kommer till uttryck i vardagens praktik. Det visar sig att tjänstemännen förhåller sig på skilda sätt till detta. I avsnittet ovan återgav Diana och Doris sitt synsätt; om de ”respekterar vår svenska lagstiftning så ska det i sig inte direkt gå emot barnkonventionen”. Hanna resonerar på ett liknande sätt och säger att hon inte hittat något i barnkonventionen ”som inte finns i svensk lag t.ex. som jag saknat i den svenska lagen”. Hon berättar också att hon inte skriver ut barnkonventionen i några beslut. Emma och Erik påstår att de sällan använder barnkonventionen i bedömningen över huvud taget.

*Emma: Det kan kanske ha hänt att man har skrivit ”med stöd av utlänningslagen och barnkonventionen” [...] men vi nämner ingen artikel i så fall.*

*Erik: Nej, jag vet inte hur det skulle vara för att det är ingen lag så som vi använder i bedömningen så, vi måste ju hålla oss till utlänningslagen.*

Frida, Filippa och Felicia har en liknande men lite mer kluven inställning till om barnkonventionen blir uppfylld så länge de följer utlänningslagen. De argumenterar för sitt förhållningssätt på följande vis:

*Felicia: Alltså, det vore jättekonstigt om varje enskild medarbetare ska göra sin egen [...] alltså skulle ifrågasätta att den lagen som vi har att gå efter inte skulle överensstämma med konventionen.*

Jenny och Johanna ser ett liknande problem i att använda barnkonventionen för att bevilja uppehållstillstånd då ett sådant beslut i regel inte överprövas och därav bildas inte heller någon praxis. Camilla resonerar på ett närliggande sätt; enligt henne så är innebörden i att göra en fördragskonform tolkning ”väldigt diffus, det kan man ju tolka lite som man vill känner jag, medan vi har de här paragraferna i utlänningslagen som det här måste vi följa”. Vid en diskussion om artikel 3 (barnets bästa) säger hon att ”jag hade nog använt den så snart jag bara kunde” om barnkonventionen blev inkorporerad, utan att diskutera hur hon faktiskt skulle kunna använda den redan idag.

Berit och Barbro i sin tur lyfter fram ett mer kritiskt perspektiv beträffande barnkonventionen än de föregående. De ger exempel på att det kan ”vara konflikt mellan utlänningslagen och barnkonventionen”. Effekten av det blir att de använder barnkonventionen för att argumentera för både bifall och avslag då artiklarna i barnkonventionen alltid måste vägas mot utlänningslagen. Gunilla, Göran och George gör på ett liknande sätt men säger att det främst är när de kommer till en bedömning av om det

vid en sammantagen bedömning kan anses föreligga synnerligen ömmande omständigheter att bevilja uppehållstillstånd som de kommer in på barnkonventionen, inte under prövningen av skyddsgrunder. Men samtidigt, till skillnad från Berit och Barbro, så säger de att de *inte* har några diskussioner där de ”väger internationella dokument mot [utlänningslagen]”. Även Helena säger att hon använder sig av barnkonventionen i beslut när det kommer till en bedömning av om det finns synnerligen ömmande omständigheter.

Ytterligare en aspekt av diskussionen om hur barnkonventionen används i relation till utlänningslagen rör ifall barnkonventionens artiklar skrivs ut i besluten. Ida beskriver sin syn på varför det ändå kan fylla en funktion att skriva ut barnkonventionens artiklar, ur allmänhetens perspektiv.

*Ida: Det jag tycker tillför med att använda barnkonventionen det är att det syns mer att man har beaktat det eller att man har ett barnfokuserat perspektiv på det. Använder man bara utlänningslagen så blir det, det får inte samma tyngd även om barnkonventionen inte är lag så har den en liten annan tyngd tycker jag, ur allmänhetens perspektiv.*

Men även på det här området för andra tjänstemän in ett annat perspektiv. Jenny och Johanna säger:

*Johanna: Jag kan ju tycka att det viktiga är ju inte att man skriver ut barnkonventionen i beslutet utan det viktiga är ju att vi tar den hänsynen till barnen som barnkonventionen...*

*Jenny: Barnkonventionen kräver inte att barnkonventionen hela tiden...*

*Johanna: Omnämns.*

*Jenny: Omnämns, för det är väl inte det som är syftet. Syftet är ju barnets bästa.*

*Johanna: Det är ju den hänsynen vi försöker då ta.*

Dessa två citat behöver inte nödvändigtvis tolkas som att de står emot varandra, men de är en indikator på hur komplicerad frågan om barnets bästa är för tjänstemännen och hur många olika perspektiv de kan anta när de diskuterar tillämpningen av barnkonventionen i asylprövningen. Ida sammanfattar hur hon tycker att den fördragskonforma tolkningen av barnkonventionen inte sällan ser ut.

*Ida: Jag tycker faktiskt inte att vi använder barnkonventionen speciellt mycket, alltså vi har den i bakhuvudet men det är sällan vi hänvisar till den, utan vi utgår mera från utlänningslagen. Sen så har vi det här synnerligen ömmande att man kan ta en välvilligare bedömning när det gäller barn, att man då tittar på barnkonventionen, men det är sällan som det hänvisas, [det är sällan] som jag hänvisar till den i beslut.*

Detta citat är en kombination av de olika perspektiv som presenterats ovan, och det framstår som rimligt att säga att det på ett kärnfullt sätt återspeglar en sammantagen bild av hur en fördragskonform tolkning av barnkonventionen uttrycks bland tjänstemännen inom asylprövningen på Migrationsverket.



*Kommentar:* Några av tjänstemännen beskriver att deras utgångspunkt är att internationella överenskommelser som barnkonventionen beaktats i lagstiftningsarbetet. Huruvida barnkonventionen kan komma i konflikt med utlänningslagen när de handlägger asylärenden är som en följd av detta en icke-fråga i vardagens praktik. De utgår ifrån att dessa bägge regelverk överensstämmer. Emellertid talar några andra tjänstemän om att utlänningslagen och barnkonventionen faktiskt kan stå i konflikt med varandra vilket får till följd att de väger barnkonventionen mot utlänningslagen speciellt i bedömningen av om det kan bedömas föreligga synnerligen ömmande omständigheter. Detta visar på en variation i hur beslutsfattare och handläggare på Migrationsverket förhåller sig till att relatera till barnkonventionens specifika artiklar i sina beslut.

En av intervjupersonerna talar om att en funktion av att använda specifika artiklar i barnkonventionen i besluten är att tillmötesgå allmänhetens förväntan av att se att de tagit hänsyn till barnen i sina beslut. En relevant fråga är om en sådan önskan om att "blidka allmänheten" får till följd en symbolisk betydelse av att hänvisa till barnkonventionen. Jenny och Johanna visar på ett undantag från detta förhållningssätt när de talar om att syftet med barnkonventionen är att ta hänsyn till barnets bästa och att det inte styrs av huruvida konventionens artiklar skrivs ut i besluten eller inte. Avslutningsvis så beskriver en intervjuperson barns rättigheter som en hjälp att vara lite mer välvilligt inställd till barn, och att använda barnkonventionen ses som ett eventuellt möjligt sätt att ge uttryck för en sådan välvillig inställning gentemot barn.

### ***6.2.3 Artikel 2 – tar tjänstemännen hänsyn till barnspecifika asylskäl och barnspecifik landinformation?***

Frågan om barnspecifika asylskäl är tätt kopplat till artikel 2 i barnkonventionen om icke-diskriminering. Utifrån den artikeln blir det särskilt intressant att se om barns egna asylskäl används för att ta beslut även i fall där föräldrarna inte har funnits ha tillräckliga skäl för asyl, och inte bara används för att bekräfta de skäl som föräldrarna redan har. Här träder en blandad bild fram. Å ena sidan målar flera intervjupersoner upp en bild av att det är ovanligt att barn har egna asylskäl. Exempelvis säger Emma och Erik att barn i familj "har oftast inte egna asylskäl", de flesta skälen kommer från föräldrarna, däremot har ensamkommande barn det i mycket högre utsträckning. Diana säger att det är väldigt sällan som barn har egna asylskäl, utan deras situation tas främst hänsyn till under en bedömning av synnerligen ömmande omständigheter, speciellt i preskriberade fall då en familj får ny prövning efter fyra år och barnet har hunnit anpassa sig till Sverige. Även George bekräftar denna bild, han säger att det är "extremt sällan" barnens skäl avviker från föräldrarnas. Kollegan Göran har haft fall där barnet riskerat tvångsgifte, men trots att George är relativt erfaren så kan han inte ge något exempel på barnspecifika asylskäl som han har stött på. Å andra sidan framkommer under andra intervjuer en lista på skäl som respektive tjänsteman ger intryck av att ta hänsyn till i en mer omfattande grad än de föregående uttryckt. Annelie har förvisso inga personliga erfarenheter av att ta beslut baserat på barns asylskäl även om "vi ändå alltid går igenom barnens särskilda skäl". Dock är hon medveten om att det finns barnspecifika asylskäl. Hon känner till risken att bli barnsoldat, utsättas för könsstympning eller tvångsäktenskap. Dessa exempel återkommer i de flesta av intervjuerna. I några fall diskuterar tjänstemännen andra möjliga exempel på barnspecifika asylskäl. Berit diskuterar exempelvis möjligheten att äldre barn i Syrien kan ha deltagit

i politiska demonstrationer och på det sättet har egna asylskäl, även skolbarn i Syrien kan ha egna asylskäl enligt Berit men detta förklarar hon inte närmare. Jenny och Johanna nämner barnmisshandel i hemmet som ett skäl som många ”förmodligen skulle kunna åberopa om de visste om det”. Ida ger ett sådant exempel där barn fått uppehållstånd pga. pappans misshandel även om hon erkänner att barns egna asylskäl ofta kommer i skymundan. Helena tar även upp att barn kan vara konvertiter, och resonerar att de egentligen ”skulle kunna ha vilket skäl som helst”, som exempelvis att barn inte kan vara ute och leka för att de riskerar att trampa på minor eller utsättas för annat våld.

Skillnaderna är stora i svaren om barnspecifika asylskäl då vissa intervjupersoner talar om att det är extremt sällan som barn har egna asylskäl samtidigt som andra talar om olika former av barnspecifika asylskäl som tämligen vanligt. Ytterligare ett exempel är Filippa som talar om ett fall när de skrev ut barnets specifika asylskäl trots att mamman också hade asylskäl.

*Filippa: Vi flyktingklassade både mamman och barnet fast med lite olika motiveringar och tog upp liksom specifik information om just barnäktenskap i flickans fall då. Så att det blev liksom en individuell prövning för henne snarare än att hon hade ju kunnat få flyktingstatusförklaring genom sin mamma, men att vi då skrev ut henne skäl specifikt [...] det tycker jag är riktigt.*

Här visar Filippa på hur de kan göra för att se till att barns egna asylskäl kommer fram tydligare i asylprövningen. Det handlar alltså inte om att barnens skäl måste avvika från föräldrarnas asylskäl utan barn kan ha egna skäl på liknande grunder som föräldrarna och deras skäl bör uppmärksammas i besluten, detta är även i linje med UNHCR:s rekommendationer (UNICEF m.fl. 2014, sid. 20).

Diskussionen om barnspecifika asylskäl hör tätt ihop med barnspecifik landinformation på så vis att denna landinformation informerar specifika omständigheter i hemlandet som kan ge barn asyl. Intervjupersonerna ger en bild av att sådan information används i begränsad omfattning. Camilla talar om att barnspecifik landinformation ska beaktas men att de inte alltid varit så bra på att skriva ut i besluten att de gjort så. Berit tror inte heller att de använder barnspecifik landinformation fullt ut som de borde göra, men att de blir bättre och bättre på det. Emma och Erik säger att det förvisso har kommit mer barnspecifik landinformation de sista 3-4 åren, men de nämner främst risken för könsstypning som fall där barnspecifik landinformation blir aktuell. Ida delar samma bild av att det är i frågor rörande risk för könsstypning som hon använder barnspecifik landinformation. Jenny och Johanna talar också om detta.

*Jenny: Alltså säger barnet någonting så kollar vi ju upp det liksom, vad vi kan hitta för information om det.*

*Johanna: Men annars kan jag inte påstå att vi sitter och letar efter barnspecifika omständigheter.*

*Jenny: Vi sitter inte och letar en massa och förbereder innan de ens sagt något, det gör vi inte, men könsstypning har vi ju alltid i huvudet förstås.*

Diana och Doris har även de en något reserverad hållning, de tycker inte att det så ofta finns barnspecifik landinformation, eller i vart fall är det inget som man lägger ner mycket tid på att leta upp, och de vanligaste fallen gäller huruvida ensamkommande barn riskerar att utsättas för sexuella övergrepp eller bli rekryterade som barnsoldater i ett specifikt land. Även Gunilla och George använder i liten utsträckning barnspecifik landinformation eftersom de så sällan upplever att barnspecifika skäl åberopas. Dock påpekar de att det finns särskilda kapitel om barns situation i de flesta generella rapporterna de använder sig av.

*Kommentar:* Samtliga tjänstemän är medvetna om att barn kan ha egna asylskäl, men det varierar hur ofta de upplever att sådana existerar. Det är en genomgående uppfattning att barn i regel inte har egna asylskäl, bortom de återkommande kategorier som nämns, dvs. barnäktenskap, könsstympning och risken att bli barnsoldat. Tendensen förstärks sannolikt, tror vi, av att barnets bästa oftast aktualiseras först i samband med en bedömning av synnerligen ömmande omständigheter. Frågan om barns egna asylskäl skäl handlar i tjänstemännens ögon om att barnens skäl måste skilja sig i sin karaktär från de flyktinggrunder deras föräldrar har. Denna inställning innebär att barn som t.ex. utsätts för etnisk diskriminering i skolan och där även föräldrarna riskerar utsättas för förföljelse pga. etnicitet i beslutet behandlas som om de inte hade några egna asylskäl, detta såg vi även i fallet rörande Miro i den första delstudien. Vidare läggs kränkningar av rättigheter som sker i privata sfären inte till grund för asylprövningen och kommer inte heller på tal när handläggarna pratar om barnspecifika flyktingskäl. Ett undantag från detta kommer fram i en intervju där en tjänsteman framhåller att barnmisshandel skulle kunna åberopas som en skyddsgrundande omständighet. Ett annat undantag är en tjänsteman som talar om att barn egentligen skulle kunna ha vilka asylskäl som helst. I detta svar finns en insikt om att barns asylskäl tenderar att komma i skymundan av traditionella asylbedömningar. Detta är en riktning som förstärks av den omständigheten att barns egna asylskäl inte prövas.

Filippa avviker då hon synliggör ett barns egna asylskäl trots att även mamman har asylskäl. Detta kan ses som ett exempel på ett synliggörande av barns asylskäl i en miljö där barns egna skäl annars tenderar att komma i skymundan. Man kan också beskriva det som en organisationskultur där tjänstemän har bristfälliga kunskaper om hur barnkonventionens artiklar skulle kunna användas vid tillämpningen av utlänningslagen. I kombination med uppfattningen att barn sällan har egna asylskäl medför detta att tjänstemännen inte heller måste leta efter några sådana. I detta sammanhang ska vi också komma ihåg att föräldrarna och barnen som söker asyl ofta inte heller har kunskap om vilka skäl som faktiskt skulle kunna vara grund för asyl enligt svensk utlänningslagstiftning. Om inte tjänstemännen frågar efter asylskälen, så blir det inte heller aktuellt att leta efter barnspecifik landinformation och använda den i praktiken. Och om de inte söker efter barnspecifik landinformation så blir tjänstemännen inte heller uppdaterade på vilka barnspecifika asylskäl som kan finnas. Eftersom föräldrarna inte åberopar barnspecifika asylskäl så är det inte heller sannolikt att de finns ... och så utvecklas en spiral av att omedvetet bortse från barns egna skäl för uppehållstillstånd. Det är rimligt att anta att denna kultur inte beror på att de som inte funnit så mycket barnspecifika asylskäl endast mött barn utan skäl, och tvärt om. Det verkar snarare rimligt att anta att barns skäl som avviker från deras föräldrars inte får någon relevans i tjänstemännens asylprövning. Överlag tar de hänsyn till barns situation i

större utsträckning när de är ensamkommande, eller vid bedömningen av om synnerligen ömmande skäl föreligger. Barnspecifik landinformation används sällan för att finna barnspecifika asylskäl, och om den används så är det främst i fall rörande könsstympning. En sammantagen analys av intervju svaren ger vid handen att barnspecifika flyktingskäl i de allra flesta fall begränsas till ett fåtal återkommande kategorier, dessa är: barnäktenskap, könsstympning och risken att bli barnsoldat. Övriga möjliga skyddsgrunder som torde kunna bli aktuella att lägga till grund för prövning enligt utlänningslagen kommer i skymundan.

#### ***6.2.4 Artikel 3 - hur förhåller sig tjänstemännen till principen om barnets bästa?***

Tjänstemännen i studien anser i stort att begreppet "barnets bästa" (både utifrån hur begreppet har utformats i Utlänningslagen och barnkonventionen) är komplicerat att definiera och applicera i praktiken. Hur exakt de resonerar kring denna komplexitet är intressant för att förstå hur principen ändå används vid tillämpning av utlänningslagen. Emma och Erik säger att barnets bästa beaktas främst vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Då, som också Diana beskriver det nedan, skriver de ut bedömningen av vad barnets bästa är i besluten som ett uttryck för en sammanfattande slutsats av hela bedömningen de gjort av barnets situation. George tillägger att eftersom handläggningstiderna i asylprocessen har kortats ner så är det sällan barnen hunnit anpassa sig till Sverige under asylprövningen, därför strider sällan avslagsbesluten mot barnets bästa. Ida beklagar att det i regel inte framgår i besluten vad man faktiskt tagit hänsyn till i de gjorda sammanvägningarna. Annelie i sin tur beskriver att diskussionen om barnets bästa oftast blir en "bi-del" i beslutsfattande, andra delar måste också beaktas. För henne är barnets bästa ett "luddigt" begrepp. Hon tar hjälp av praxis och förarbeten för att få "lite vägledning i det där barnets bästa". Men i det stora hela så refererar de flesta till barnets bästa som en sammantagen bedömning under 5 kap. 6 § andra stycket om synnerligen ömmande omständigheter anses föreligga. Diana ger uttryck för hur hon talar om barnets bästa som en "slutkläm" eller "sammanfattning" av de olika delarna i beslutet om ett barns anknytning som de diskuterar under ömmande omständigheter.

*Diana: Ja, sammantaget så, och då har man liksom sett att "ja den här ja den här nej den här ja den här nej" och då "har vi mera ja eller nej?" och då blir barnets bästa alla ja-na och alla nej-na.*

Här ges uttryck för en sammantagen bedömning där de aspekter av det enskilda fallet som talar för respektive emot uppehållstillstånd vägs emot varandra och mynnar ut i en bedömning av vad som anses vara barnets bästa. Här kan vi tala om en slags glidning som ger uttryck för en okunskap och osäkerhet inför hur begreppet barnets bästa kan användas. Att något "inte är det sämsta" är inte samma sak som att det är "det bästa". Den här formen av glidning i hur ett centralt begrepp som barnets bästa används kan leda till en bedömning av barns situation som i realiteten sker utifrån principen om barnets bästa. Även Diana balanserar mellan den positiva och negativa varianten av principen om barnets bästa, där den negativa varianten uttrycks i resonemang om huruvida något "inte kan anses strida mot" barnets bästa.

*Utredare: Men barnets bästa, alltså den principen, brukar ni inte använda den när ni resonerar i besluten?*

*Diana: Jo den brukar ju komma med liksom "och därför kan det inte anses strida mot barnets bästa".*

*Utredare: Det är den negativa formen som används då, alltså inte "utifrån barnets bästa så..."*

*Doris: Men det är ju det vi säger utifrån barnets bästa att vara med sina föräldrar, att vara i ett land där de pratar språket.*

Detta resonemang om att det inte kan anses strida mot barnets bästa att följa med sina föräldrar till hemlandet återkommer i de flesta intervju svaren, och det är ett språkbruk som återfinns i beslutsmallar enligt tjänstemännen. Att tala om vad som inte kan anses strida mot barnets bästa leder fokus till vilken lägstanivå som kan tolereras. Även om det är rimligt att väga för och nackdelar med ett beslut för att komma fram till vad som är barnets bästa så är det viktigt att hålla isär resonemang kring vad som är "barnets bästa" och vad som "inte kan anses strida mot barnets bästa". Sättet som Doris uttrycker att de betyder samma sak är otydligt och ett tecken på att fokus i bedömningen framför allt är på vilken lägstanivå som kan tolereras.

Diana ger uttryck för hur hon talar om barnets bästa som en "slutkläm" eller "sammansfattning" av de olika delarna i beslutet om ett barns anknytning som de diskuterar under ömmande omständigheter.

*Diana: Ja, sammantaget så, och då har man liksom sett att "ja den här ja den här nej den här ja den här nej" och då "har vi mera ja eller nej?" och då blir barnets bästa alla ja-na och alla nej-na.*

Här ges uttryck för en sammantagen bedömning där vad som talar för vägs emot ett beslut utifrån barnets bästa. I detta citat sammanblandas inte den positiva och negerande varianten av barnets bästa.

Flera av tjänstemännen problematiserar självmant begreppet barnets bästa i förhållande till hur detta begrepp formuleras av högre instanser. Camilla tror att "man många gånger resonerar så att barnets bästa är att vara med sina föräldrar", vilket hon "känner är väldigt frustrerande". Hon tar exemplet med romer från Kosovo där barnkonventionen inte kan trumfa utlänningslagen; även om romska barns situation i Kosovo är "ganska utsatt [...] de får inte gå i skolan till exempel och så", så har inte föräldrarna skyddsskäl och då skickas barnen tillbaka med föräldrarna. Emma säger att hon ofta känt sig "lite som en hycklare" när hon skrivit om barnets bästa i beslut.

*Emma: Alltså, det blir lite som en bara standardfras som man kör med. Men visst, det ska ju inte vara ett skäl i sig att vara barn och vi skriver ju så att "det kan inte anses strida mot barnets bästa att du följer med dina föräldrar till" så att, men visst om man verkligen ska... Föräldrarna kommer hit, de vill stanna i Sverige, barnet är här. Ja det är jättesvårt.*

*Utredare: Att veta vad som är barnets bästa?*

*Emma: Ja och ta ställning till deras framtida hälsa och psykosociala utveckling.*

Även Ida tycker att barnets bästa ofta bara blir ett ”begrepp”, och ger ett exempel på ett ärende där hennes uppfattning är att det inte är förenligt med barnets bästa att de utvisas, men där andra medarbetare tycker olika.

*Ida: Jag har några ärenden som ligger hos mig nu där min uppfattning är att det inte är förenligt med barnets bästa att utvisas. Men där andra har, inte tycker riktigt som jag. Det finns olika åsikter där. Och det är till exempel en familj med en cancersjuk mamma som kommer att dö, och då har vi väl diskuterat om vi ska ge henne ett tillfälligt uppehållstillstånd för vård i livets slutskede. [...] Jag tycker inte att man kan se att det är förenligt med barnets bästa att få uppehållstillstånd på ett till två år men när mamma dör ska ni åka tillbaka till ert hemland.*

Detta kan ses som ett uttryck för en svårighet som uppstår av det som Hanna påpekar att ”det som är bäst för ett barn är inte samma för nästa barn”. Bedömningen om barnets bästa ska vara individuell och därför är det också logiskt att tjänstemännen gör olika bedömningar av vad som är ett barns bästa. Det leder till att vissa känner frustration och till och med känner sig som ”hycklare” när de försöker tillämpa principen om barnets bästa, som många gånger bara känns som tomma ord. Ida lyfter också fram problemet med att ge barn tillfälliga uppehållstillstånd, vilket skjuter ovissheten på framtiden. Hon påpekar att det i det här fallet inte är förenligt med barnkonvention att ge ett tillfälligt uppehållstillstånd.

*Kommentar:* Den glidning som förekommer om att något som ”inte är barnets sämsta” också förmodas vara ”barnets bästa” är uppenbart ett problem om vi ser till barns möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda i asylprocessen. Liksom i talet om att något ”inte kan anses strida mot barnets bästa”, letar handläggarna efter gränsen för hur dålig situationen i hemlandet kan vara för att en utvisning ändå ska kunna genomföras. Detta ersätter frågan om vad som är det enskilda barnets bästa i varje situation. En tjänsteman känner sig emellanåt som en hycklare när hon skriver i besluten att det inte kan anses strida mot barnets bästa att ett barn ska följa med sina föräldrar tillbaka till hemlandet. Denna känsla uppstår när barnets bästa blir en standardfras och inte har någon faktiskt betydelse i den reella bedömningen av barns situation. Att barnets bästa blir en standardfras får i kombination med principen att varje barns ärende ska prövas individuellt konsekvensen att utkomsterna av tjänstemännens bedömningar i deras ärende i praktiken skiljer sig åt.

### **6.2.5 Vilka skillnader ser tjänstemännen mellan utlänningslagens och barnkonventionens formulering av principerna om barnets bästa?<sup>27</sup>**

Deltagarna i intervjun fick läsa och kommentera utlänningslagens formulering av barnets bästa i 1 kap. 10 § jämfört med barnkonventionen artikel 3. Liksom i flera andra frågor så har tjänstemännen olika förhållningssätt.

---

<sup>27</sup> Utlänningslagen 1 kap. 10 § ”I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.”

Barnkonventionen art. 3 ”Vid alla åtgärder som rör barn ... skall barnets bästa komma i främsta rummet.”

Ungefär hälften av intervjupersonerna tycker att barnkonventionens formulering om barnets bästa tillför något som utlänningslagens formulering inte har. Camilla tycker att formuleringen i barnkonventionen om ”främsta rummet” prioriterar barnets bästa mer än utlänningslagens formulering ”skall särskilt beaktas” och säger att ”jag hade nog använt den så snart jag bara kunde”. Berit och Barbro tycker också att det är viss skillnad mellan formuleringarna, där barnkonventionens formulering är ”starkare”. Även Jenny tycker att barnkonventionens formulering låter mer ”imperativt” och mindre som en av flera faktorer vilka ska beaktas. Helena ser en skillnad då utlänningslagen bara kräver att de ska ”beakta” barnets bästa och ger en bild av att de idag ändå kan besluta något som är emot barnets bästa.

*Helena: Beakta betyder ju inte att vi ska sätta det i främsta rummet, det är ju bara att vi beaktat så kan vi skriva och sen så har vi beslutat någonting emot barnets bästa, det kan man ju fortfarande göra enligt utlänningslagen. [...] Men att man alltid ska bestämma vad som är barnets bästa och liksom skriva beslutet utifrån det, det är ju inte samma sak tycker jag.*

Den andra gruppen av intervjupersoner ser inte några avgörande skillnader mellan de olika formuleringarna. Felicia tycker att utlänningslagens formulering är ganska heltäckande och vet inte om barnkonventionens formulering skulle leda till att de gör någon annan bedömning än den de gör utifrån utlänningslagen i dagsläget. Diana säger också att hon skulle göra samma vägning om barnets bästa. Även Gunilla, Göran och George är överens om att de inte ser någon stor skillnad mellan formuleringarna, eftersom det ändå inte alltid är det bästa för ett barn att stanna i Sverige. Emma och Erik efterfrågar vägledning i form av ”en kommentar” till konventionen för att de ska förstå vad det faktiskt innebär att barnets bästa ska komma i ”främsta rummet”. Annelie är den enda av intervjupersonerna som pekar på att utlänningslagen inkluderar vad hon tycker är en tydligare formulering eftersom den inkluderar hälsa och utveckling i barnets bästa.

*Kommentar:* Vid en analys av intervjuerna framstod tydligt att de allra flesta tjänstemännen inte tidigare reflekterat över skillnaden mellan utlänningslagens och barnkonventionens formuleringar om barnets bästa. Utlänningslagens formulering är den som är levande i Migrationsverkets nuvarande rättstillämpning, och utgångspunkten för tjänstemännen är att internationella förpliktelser är en del av svensk lagstiftning. Intervjupersonerna hade olika syn på skillnaderna mellan formuleringarna men flera uttryckte samtidigt en osäkerhet i att bedöma om barnkonventionens formulering i artikel 3 vid en tänkbar inkorporering på något sätt skulle kunna påverka praxis. En slutsats vi drar av detta är att det i huvudsak är rättsliga ställningstaganden eller praxisförändringar som skulle kunna påverka om de allra flesta tjänstemän skulle agera annorlunda utifrån barnkonventionens formulering.

#### **6.2.6 Artikel 6 – hur förhåller sig tjänstemännen till principen om barns rätt till liv och utveckling?**

Av intervjuerna framgick att frågan om barns rätt till liv och utveckling framför allt kan kopplas till när de gjort bedömningen att inga asylskäl föreligger och kommit till frågan om huruvida det föreligger synnerligen ömmande omständigheter att bevilja uppehållstillstånd enligt utlänningslagen 5 kap. 6 §. Enligt denna bestämmelse ska sär-

skilt beaktas ”personens hälsa, anpassning till Sverige och situation i hemlandet” och barns omständigheter behöver inte ha ”samma allvar och tyngd” för att de ska beviljas tillstånd. Tjänstemännen talade om flera olika variabler som de tar hänsyn till i den bedömningen; barns ”psykosociala utveckling”, möjlighet till skolgång, hälsa, utveckling och sociala situation, vilket kan sägas är ett implicit uttryck för olika delar av barnkonventionen. Som redan nämnts kommer bedömningen av barnets bästa oftast in i detta skede av asylprövningen, så är fallet även i eventuella diskussioner om effekterna av ett beslut för barns utveckling vilket oftast bakas in i den generella bedömningen av barnets bästa. Det kan påpekas att tjänstemännen själva inte talar om artikel 6 i barnkonventionen då de diskuterar ömmande omständigheter.

Diana säger, i linje med diskussionen ovan om barns egna asylskäl, att det är först i sammanhang rörande humanitära skäl som hon kommer in på barnens situation. Emma talar om att de i bedömningen av om synnerligen ömmande omständigheter kan anses föreligga främst resonerar kring huruvida ”det skulle strida mot barnets hälsa och utveckling” att återvända. Det är en formulering som återkommer i 1 kap. 10 § i utlänningslagen. Även Jenny och Johanna vidhåller att barnkonventionen inte används i bedömningen av ett barns anpassning, utan ”det är utlänningslagen och praxis som styr”. Endast Ida har ett exempel, en utredning som fortfarande var pågående under intervjun. Hon berättar att hon på basis av barnkonventionen kommer bevilja uppehållstillstånd, detta då hon anser att det inte är i enlighet med barnets bästa att utvisa barn som är statslösa palestinier ”även om de inte riskerar förföljelse”. Camilla ger uttryck för den variation i bedömning som förekommer i bedömningen av om synnerligen ömmande omständigheter föreligger. Hon talar om att vissa beslutsfattare inom hennes asylprövningsenhet får ”ryktet om sig att vara dem som alltid PUT:ar” och andra får ryktet om sig att vara de ”som aldrig PUT:ar”. Detta kan ses som ett uttryck för den variation som uppstår när tjänstemännen gör sammanlagda vägningar av vad som är barnets bästa.

En annan intressant iakttagelse är att Annelie talar om en viss ålder, ett ”fönster” mellan ca 7-14 år som är särskilt känslig för barns anpassning. Tidigare än så är barn för små för att utveckla anknytning i Sverige, de kan följaktligen att återsändas med föräldrarna, och efter det är de gamla nog att kunna bo var som helst. Denna typ av resonemang återfinns hos flera tjänstemän. Ett barn kan alltså ha större chans att få stanna i Sverige av humanitära skäl med hänvisning till anknytning om hen vistats här under åren mellan ca 7-14 år. (I de beslut som vi har granskat är det endast två barn som fått uppehållstillstånd pga. synnerligen ömmande omständigheter och bägge var sju år gamla.)

*Kommentar:* Utlänningslagen är i vissa paragrafer formulerad på ett sätt som sammantaget kan sägas omfatta innehållet i barnkonventionens motsvarande artikel. Tjänstemännens svar rörande humanitära skäl är som redan nämnts framför allt färgat av utlänningslagens formuleringar, även om de till viss del kan sägas innebära att artikel 6 i barnkonventionen används. Tortyrförbudet och principen om *non-refoulement*, principer som kan kopplas till artikel 6, är frånvarande i samtalen om bedömningen av barns asylskäl. Detta kan möjligen vara ett uttryck för att barn inte anses kunna vara tortyrorffer eller politiska flyktingar (jfr. FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 75). Sammantaget så återfinns eventuella avvägningar kring barns rätt till liv och utveckling i den sammanlagda vägning som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa. Detta



kan delvis förklaras av att i Utlänningslagens paragraf om barnets bästa ingår en formulering att en bedömning av vad barnets hälsa och utveckling kräver ska beaktas. Som vi visat ovan så redovisas mycket sällan i besluten hur det går till vid en bedömning utifrån barnets bästa.

### ***6.2.7 Artikel 12 - hur förhåller sig tjänstemännen till principen om barnets rätt att höras?***

Tjänstemännen tycker att det är svårt att prata med barn. En del av de mer erfarna känner sig mer trygga med det, medan en del av de yngre tjänstemännen tycker att det är det svåraste momentet i hela asylprövningen. Centralt för diskussionen om barns rätt att höras är om barns egna skäl kommer fram i samtalet eller inte och där har tjänstemännen återigen olika erfarenheter. Den bild som framträder är att tjänstemännen snabbt glider över till att tala om problemet *hur* de ska tala med barnen.

Berit och Barbro talar om att det behövs tillräckligt med tid för att kunna ”prata med barnen på riktigt”, den tiden saknas oftast. Även Filippa och Felicia tycker att det är svårt att prata med barn. De har sällan tid att bygga upp ett förtroende hos barnet och det är oftast föräldrarna som har asylskäl så de tar barnen sist. Berit ger ett exempel på en gång då ett barn hade kommit med vuxna till Migrationsverket som inte varit dess riktiga föräldrar, och det var ingen som hade ställt frågan till barnet vilka de vuxna var. Det är en konsekvens som bristen på tid och fokus på att höra barn kan få. Enligt Filippa och Felicia är en viktig aspekt av att ändå höra barn att se till att de inte far illa. Även Annelie säger att hon främst talar med yngre barn ”lite för att kolla av att barnet mår bra överlag”. Göran och George ser samtalet med barnen bl.a. som en möjlighet att förklara för barnet vad asylprocessen handlar om.

Camilla har inget exempel på att barns berättelser gjort någon skillnad för familjen mer än att de bekräftat föräldrarnas berättelser. Emma och Erik har inte heller några exempel på när barns berättelser gjort skillnad, utan de har fått vända sig till landinformation i slutändan ändå. George har inte kommit på något fall då han inte trott på föräldern men där han sedan trott på barnet så att det varit avgörande för en utredning. Även Doris har en mer skeptisk syn på de praktiska implikationerna av barns rätt att höras. Visserligen kan de väga in det barn berättar när det gäller t.ex. könsstympning och det kan då ge ”en känsla åt något håll”, men samtidigt är syftet i stort med att höra framför allt små barn otydligt enligt Doris.

*Utredare: Vad tänker du är syftet med att höra barnet i stort?*

*Doris: Nej men det är ju deras rättighet att bli hörda.*

*Utredare: Men om det ändå inte kommer till besluten om de till exempel är under en viss ålder?*

*Doris: Ja egentligen så har det inget syfte, det har bara syftet att det är deras rättighet.*

Speciellt när det gäller skyddsskäl så ”blir det väldigt sällan anledning att ta in vad barnet sagt”, säger hon, utan då ”räcker det ju att vi tar upp vad föräldrarna har sagt”. Däremot i frågan om synnerligen ömmande omständigheter föreligger så är det barnet som är ”det största fokuset”. Doris hävdar att om föräldrarna inte vill att de pratar

med deras barn så kan de ”nästan utgå från att barnet inte har egna skyddsskäl”, hon fortsätter:

*Doris: Om föräldrarna inte är medvetna om att det hänt barnet någonting då har det antagligen inte hänt barnet någonting. Så jag vet inte vilken situation det skulle kunna vara där föräldrarna inte är medvetna om att barnet har skäl.*

Detta uttalande kan jämföras med ett av fallen (Didreks) där mamman uttalar att hon vill skydda sitt barn från asylprocessen genom att inte involvera honom i familjens problem. Ett förhållningssätt liknande det Doris har framträder som problematiskt i att det inte tar hänsyn till de fall där föräldrarna försöker skydda sina barn från asylprocessen och därför inte tar upp aspekter av barnens livssituation som skulle kunna vara till fördel för utredningen. En sådan inställning riskerar att leda till att asylhandläggarna brister i sin utredningsskyldighet.

Endast två av tjänstemännen har något exempel på där barns berättelse har fått avgörande betydelse för ett bifallsbeslut. Hanna berättar om en flicka på 6-7 år som kunde berätta hur det var att sitta i fängelset tillsammans med en förälder på ett helt annat sätt än föräldern kunde. Även Ida har ett exempel på när barnets berättelse gav asyl, men säger att det är ett undantag. Det gällde en 13-14årig flicka som berättade i över en timme och sen kom mamman in och hon kunde inte berätta om sina asylskäl, så ”då tror jag att de fick uppehållstillstånd baserat på det flickan säger därför att hon var så bra”.

Tjänstemännen problematiserar också *hur* de faktiskt pratar med barn på bästa sätt. Emma och Erik har fått olika besked genom åren på olika utbildningar om på vilken nivå de ska lägga sig när de talar med barn. Diana pekar på att olika åldrar på barnen påverkar mycket hur de talar med dem och vad de kan få ut av samtalet. Likt Doris så bidrar samtalen med små barn sällan något till utredningen, medan hon ”inte riktigt tänker på [15-17åringar] som barn”. Barn ”mellan 11 och 14 typ” är de svåraste barnen att höra, eftersom de kan vara svåra att tala med samtidigt som deras berättelser kan påverka utredningen. Jenny och Johanna ser också tendenser att det är svårare generellt att tala med barn från länder med lägre utbildningsnivå där barn ofta ”fått lära sig att vara tysta helt enkelt och inte säga något till vuxna”. Camilla sticker ut i mängden då hon har en annan utbildning än de flesta på Migrationsverket, och tidigare erfarenheter av att tala med barn genom exempelvis lekterapi. Hon påpekar att många som jobbat länge på Migrationsverket är mer skeptiska till att tala med barn och tycker att det många gånger räcker att tala med föräldrarna.

*Kommentar:* Den främsta orsaken till brister i att barn hörs uppges vara brist på tid. Många talar om att de framför hör allt yngre barn närmast som en terapeutisk åtgärd för barnet, så att barnet får information om vad som händer och tjänstemännen kan försäkra sig om att barnet inte far illa. I dessa fall verkar barn höras av formella skäl, och inte för att ta reda på egna asylskäl. Sättet som tjänstemännen talar om barnintervjuer i asylprocessen ger också bilden av att samtalet har en terapeutisk funktion även för tjänstemännen själva i det att man genom att träffa barnen kan försäkra sig om att man gjort det som krävs, eller om man så vill ”har ryggen fri” i att ha utfört sin skyldighet att tala med barnet. En rimlig slutsats är att tjänstemännen inte själva fokuserar

på varför det är viktigt för *barnens egen skull* att få komma till tals. En av tjänstemännen säger uttryckligen att samtalet med barn inte har något syfte, ”det har bara syftet att det är deras rättighet”, men detta förhållningssätt genomsyrar hur flera av intervju-personerna talar om barns rätt att höras.

Två av tjänstemännen har exempel på när barns berättelser har haft en väsentlig påverkan i utredningen. Barnets berättelse, säger de, kan eventuellt ha större tyngd i bedömningar av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter att bevilja uppehållstillstånd, men ger inte något konkret exempel på detta. Förmodligen har fler än dessa två av alla de barn som tjänstemännen mött under sina år på Migrationsverket haft något att berätta som skulle kunna påverka utgången på ett avgörande sätt.

### **6.2.8 Vilka skillnader ser tjänstemännen mellan utlänningslagens och barnkonventionens formulering av barnets rätt att höras?<sup>28</sup>**

Under intervjun fick tjänstemännen även läsa och kommentera utlänningslagens formulering om rätten att höras i 1 kap. 11 § och jämföra med barnkonventionen art. 12. I det här fallet har tjänstemännen inte reflekterat eller diskuterat särskilt mycket men de är tämligen överens. Erik tycker spontant att de ”är ganska lika”. Annelie tycker att de följer barnkonventionens krav på att barn ska höras. Berit ser inte så stora skillnader, och tycker att båda är problematiska i hur de ska bedöma ett barns ”ålder och mognad”. Diana och Doris tycker att de spontant säger samma sak men att ”den här brasklappen *om det inte är olämpligt*” finns i utlänningslagen som inte finns i barnkonventionen. Ida upplever att ”barnkonventionen på något sätt ger mer en form av rättighet för barnet och det känns som att utlänningslagen är mer en uppmaning till Migrationsverket”, men hon tror ändå inte att det skulle påverka hur barn hörs om barnkonventionen blev lag. Inte heller Jenny och Johanna tror att det skulle bli någon skillnad.

Helena är den enda som tänker på ett exempel där barnkonventionens ordalydelse skulle kunna göra att de faktiskt pratade med ett barn de inte pratar med nu, det gäller fall där de riskerar att skrämna upp barn. Hon tänkte som exempel på ett fall där en flicka i nioårsåldern riskerade könsstympning vid ett återvändande men där biträdet inte tyckte att hon skulle prata med flickan om detta för att inte skrämna upp henne ifall en utvisning skulle bli följden av beslutet.

*Kommentar:* Då ordalydelse i utlänningslagen och barnkonventionen om barns rätt att höras är tämligen lika, bortsett från det olämplighetsrekvisit som återfinns i utlänningslagens formulering, så är det inte förvånande att tjänstemännen spontant inte ser någon skillnad mellan dem. Intervjувaren visade att ingen av de intervjuade personerna hade reflekterat över frågan tidigare, och de diskussioner som uppkom kring olämpl-

---

<sup>28</sup> Utlänningslagen 1 kap. 11 § ”När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.”

Barnkonventionen art. 12 ”Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. ...”

lighetsrekvisitet fick endast en av tjänstemännen att uttrycka att det skulle bli någon skillnad om barnkonventionen vore lag i Sverige.

### **6.2.9 Vilka brister ser tjänstemännen i dagens tillämpning av barnkonventionen?**

Under intervjuerna tillfrågades tjänstemännen om de såg några brister i Migrationsverkets nuvarande tillämpning av barnkonventionen och vilka dessa isåfall var. Det område flest refererar till i det sammanhanget är hur samtalen med barn går till. Diana tycker att det skulle "behövas mer stöd" i samtalen med barn. Doris uttrycker det som att hon "chansar lite" när hon förhåller sig till barn i olika åldrar.

*Doris: Jag har inga barn själv, jag har bara lärt mig hur man pratar med barn utifrån att jag har jobbat här liksom. Det är någonting som man har utvecklat själv under tiden och jag har ingen aning om jag gör rätt eller fel, det är bara någonting som jag gör för att jag tycker att det känns rätt på ett visst sätt. Men det är väl där de största bristerna är.[...] Jag har egentligen inte en uppfattning om vad man kan när man är fem och vad man kan när man är sju utan man sitter ju och chansar lite.*

Bristerna i hur de talar med barn handlar alltså om att de upplever sig ha en brist på kompetens i hur de talar med barn. Berit ser bristen på tid och de höga produktionskraven som anledningen till att barn i familj tenderar att glömmas bort. Även Frida tycker att det är bristen på tid som gör att de inte "får till det i mötet med barnen". Ida pekar ut en annan brist som följer av att de har för lite tid, nämligen att de missar att göra en individuell prövning av barnets bästa i vissa fall.

*Ida: Vi liksom slentrianmässigt skriver "barnens hälsa" och återkommer till att det "strider inte mot barnets psykosociala utveckling att återvända tillsammans med sina föräldrar". Där tycker jag att vi alltför sällan gör en ordentlig genomgång av vad som blir det bästa för just det här barnet. [...] Det är nog tidsbrist det handlar om mestadels skulle jag tro.*

Här uttrycker hon att en individuell prövning sällan görs. Den slentrianmässiga användningen säger hon beror på tidsbrist.

*Ida: Det ska liksom komma upp någonting ganska kraftigt för att man ska säga att barnen inte mår bäst av att följa de besluten som föräldrarna får.*

Detta är återigen ett uttryck för den negativa spiral av ett omedvetet förbiseende av barns asylskäl där tidsbrist leder till att de inte utreder barns egna asylskäl tillräckligt samtidigt som kraven på så sätt blir höga för de barnspecifika asylskäl som faktiskt kan göra skillnad. Emma i sin tur tycker att de brister som finns i att de inte beaktar barnkonventionen har att göra med att de inte får tillräcklig hjälp och ledning i hur de ska tolka den. Annelie skiljer sig lite från de andra tjänstemännen då hon inte ser några brister i tillämpningen av barnkonventionen, men hon säger också att det inte heller blivit aktuellt för henne i särskilt många fall att tillämpa den. Överlag var inte tjänstemännen benägna att tala i någon större utsträckning om brister i asylprövningen utöver de exempel som givits ovan.

*Kommentar:* Det är främst brist på tid att tala med barn som bekymrar tjänstemännen, samtidigt verkar de inte se någon större vits med att göra barnintervjuer. Men tidsbrist kan även leda till slentrianmässiga bedömningar. Ingen av tjänstemännen lyfter frågan om konsekvenserna för barn av tidsbristen. Ett perspektiv där barnets situation och underläge beaktas kan sägas vara frånvarande. Tidsbristen framstår också som ett skäl till att barns situation inte utreds i bifallsbeslut. Det, att barns rättigheter utreds i än mindre grad i bifallsbeslut än i avslagsbesluten, riskerar menar vi att spilla över på asylprocessen som helhet och påverka även den handläggning där tjänstemännen menar att ett avslagsbeslut är förestående. Om en tjänsteman inte tycker att Migrationsverket brister i sin tillämpning av barnkonventionen och samtidigt säger att hen sällan har anledning att tillämpa den är det rimligt att fråga sig om det inte kan vara så att det är en brist i sig att tjänstemännen själva så sällan finner anledning att beakta barnkonventionen vid tillämpningen av utlänningslagen.

#### **6.2.10 Har förutsättningarna för att ta hänsyn till barns rättigheter förändrats på Migrationsverket?**

Tjänstemännen fick också svara på frågan om hur förutsättningarna förändrats på Migrationsverket för att tillämpa barnkonventionen. Samtliga tjänstemän tycker att utvecklingen generellt är positivt. Berit och Barbro tycker att ”utvecklingen har varit positiv” och det kommer ”hela tiden indikationer” uppifrån på att saker måste göras. Emma pekar på att de inte ”klumpar ihop” barnen med föräldrarna lika mycket längre i preskriberade ärenden sedan ”domstolarna och vi har uppmärksammat artikel 8 om rätten till familjeliv i Europakonventionen”. Men prövningen har blivit svårare nu än för några år sedan då det är så mycket mer att beakta nu. Doris anser att de blivit bättre på att tala med barn och faktiskt ”gå in på skyddsskäl” i samtalen samtidigt som hon inte ger något annat exempel på barnspecifika asylskäl under intervjun än könsstympling. Ida lyfter fram att det finns fler utbildningar nu inom Migrationsverket om hur de kan vara mer barnfokuserade. Hon säger också att UNHCR:s rapport *Kvalitet i svensk asylprövning* ledde till att Migrationsverket ”försöker att förbättra sig inom flera områden”. Helena och Hanna tycker också att det har förändrats mycket och en anledning kan vara att ”man kanske har börjat snacka lite mer om barnkonventionen i hela Sverige”.

Frida och Filippa talar om att bedömningarna numera ”blivit mycket längre, mer uttömmande” när det gäller omständigheter som kan anses vara synnerligen ömmande. Men det handlar alltså främst om att de motiverar sitt beslut skriftligt och inte bara tänker ut det – detta har inte lett till att fler får uppehållstillstånd. Även Göran och George är inne på samma spår om att barns skäl skrivs ut mer i besluten, men de säger också att det inte blivit någon förändring i hur många barn som får uppehållstillstånd på sina egna skäl då det ”oftast är föräldrarna som har asylskälen”. De tycker ändå att det är en viktig förändring att sökande lättare kan se varför de har fått avslag, det underlättar bl.a. överklagandet.

*Kommentar:* Tjänstemännen pekar på flera förbättringar de tycker sig ha sett de senaste åren i hur barnkonventionen tillämpas, bl.a. genom utbildningsinsatser. Flera intervjupersoner var tydliga med att förändringarna inte gjort att fler får stanna, men att kvalitén i arbetet generellt har höjts, framför allt i att de blivit bättre på att skriva ut motiveringar till beslut i själva beslutstexterna. Ingen problematiserar det faktum att

barns egna asylskäl är sällsynta i besluten även om en av tjänstemännen tycker att de har blivit bättre på att gå in på asylskälen i samtalen med barn.

### **6.2.11 Vad har införandet av en barnkonsekvensanalys fått för effekter?**

Under intervjuerna framkom att Migrationsverket sedan några år arbetar med barnkonsekvensanalyser i fall som rör barn. I praktiken har detta bl.a. inneburit att en checklista har införts i asylprövningens datasystem och flera av tjänstemännen har genomgått en utbildning i hur denna ska användas. Under intervjuerna uppstod en diskussion om vilken effekt denna barnkonsekvensanalys har fått för tjänstemännens arbete med barn.

Den bild Camilla ger är att checklistan mest ses som ett irriterande moment för många då arbetsbördan redan är stor och detta bara blir ytterligare ett moment av att ”checka i massa listor”. Diana och Doris i sin tur tycker att checklistan är ”skitdålig” i sin utformning men att det ändå är bra att den finns för att den tvingar en att redovisa vad som gjorts och att ”man får skämmas lite” om de inte gjort det som står på listan. Emma och Erik talar om att barnkonsekvensanalysen endast har gjort att det som förr var ”flytande” nu är ”strukturerat”, och Erik säger att ”arbetet i sig och bedömningarna känner väl jag är oförändrade”. De gör ändå som de alltid har gjort, med den skillnaden att nu går de också in i listan och prickar av att de har gjort det, men de förstår samtidigt att den kan vara ett stöd för nyanställda. Samma bild ger Jenny som säger att den bara blivit en lapp att fylla i, men att den eventuellt kan ha bidragit till att barns hörs oftare.

Till de mer positiva erfarenheterna hör att en effekt av barnkonsekvensanalysen enligt både Gunilla och Helena är att besluten blivit mer välskrivna sedan den infördes, även om det inte har påverkat utgången av besluten. En del av de tjänstemän som inte jobbat så länge på Migrationsverket tycker att checklistan är bra då den har gett dem ett stöd i vilka frågor de ska ställa till barnen och föräldrarna, vilket kan leda till att barns egna asylskäl lättare framkommer. Vissa av de mer erfarna tjänstemännen pekar också på att barnkonsekvensanalysen är en del i ett pågående förbättringsarbete och att den genomförs mer eller mindre. Men i det stora hela ser alltså de flesta att barnkonsekvensanalysen inte haft några märkbara effekter för att barns rättigheter beaktats mer efter att den införts.

*Kommentar:* Införandet av barnkonsekvensanalysen har enligt tjänstemännen inte haft någon effekt på hur många barn som får stanna i Sverige. Däremot anser de att den har påverkat kvaliteten i hur besluten skrivs, i betydelsen att det är tydligare men på vilka grunder besluten tagits, och beträffande vilka frågor som ställs till barnen. Den har också blivit ett stöd för ny personal, men samtidigt tycker många av de mer erfarna tjänstemännen att den mest blivit ytterligare ett moment att pricka av som inte får någon egentlig effekt. Genomförandet av en barnkonsekvensanalys verkar, som vi tolkar intervju svaren, vara ett exempel på hur barnkonventionen framför allt har en formell funktion i asylprövningen. Det framstår inte som att barnkonsekvensanalysen i någon större utsträckning fokuserar på vilka faktiska konsekvenser beslut kan få för barn, utan den ses främst som en checklista som hjälper vissa att komma ihåg olika moment i asylprövningen. Barnkonsekvensanalysen har kommit att handla mer om att uppnå

likformighet i besluten än att faktiskt handla om asylprövningens utredningsskyldighet om konsekvenserna för barn av deras beslut.

Utifrån intervjupersonernas erfarenhet är det alltså svårt att hävda att barnkonsekvensanalyser haft någon märkbar effekt i vardagens praktik. Det verkar alltså vara andra typer av verktyg som krävs för att barnkonventionen ska bli ett mer levande dokument. I den senare delen av den här studien återkommer frågan om vad för typ av verktyg tjänstemännen säger sig behöva för att bättre kunna tillämpa barnkonventionen.

### **6.2.12 *Vilken skillnad skulle det göra för tjänstemännens rättstillämpning om barnkonventionen blev inkorporerad?***

De allra flesta tjänstemännen är skeptiska till att en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag skulle leda till att deras beslut skulle se annorlunda ut, men de pekar på vissa andra förändringar som de tror att en inkorporering skulle leda till. Annelie ser inte att det ”skulle bli någon jättestor skillnad för att vi beaktar ju barnens situation i alla ärenden som vi handlägger”. Diana och Doris tror inte heller att förändringarna skulle bli så stora, då det redan nu ska ”räcka” att de följer utlänningslagen. De tycker att det är svårt att spekulera i vad en inkorporering skulle innebära ”rent praktiskt”. Erik är också skeptisk och tycker att utlänningslagen och barnkonventionen är ”ganska lika varandra som det är redan så det är svårt att säga att det skulle bli en stor skillnad”. Frida tror inte heller att en inkorporering skulle förändra om barn är skyddsbehövande eller inte eftersom ”det finns ju inget om det i barnkonventionen”. Hon tror inte heller att det skulle göra någon skillnad för bedömningen av synnerligen ömmande omständigheter såvida det inte kom någon radikal praxisändring om t.ex. att det alltid skulle vara barnets bästa att få stanna för barn som fötts i Sverige. Göran och George talar också om att de inte tror att barnkonventionen skulle göra någon större skillnad då de redan har utlänningslagens paragrafer som inkluderar formuleringar om barns bästa och för barn är det redan ”mycket enklare” än för vuxna att få bifall på grunden synnerligen ömmande omständigheter. Inte heller Jenny tror att barnkonventionen skulle leda till att fler barn skulle ”få flykting- eller skyddsbehövande”. Ida tror inte att det skulle göra någon skillnad i hur många som skulle få tillstånd att stanna men att det medialt skulle få mer tyngd om de bröt mot barnkonventionen än om de bryter mot utlänningslagen. Dock tror hon att en inkorporering skulle leda till att de skulle gå igenom barnkonventionen i varje beslut tydligare, istället för att den bara skulle finnas ”i bakhuvudet” någonstans som det är nu.

Några intervjupersoner pekar på betydelsen av ny praxis för att de ska veta hur de ska tillämpa barnkonventionen om den blev lag, men de har svårt att bedöma vilken typ av ny praxis som skulle uppstå. Emma skulle inte känna sig mindre som en hycklare om barnkonventionen blev inkorporerad då hon inte tror att det skulle påverka hennes bedömningar. Hon tror också att det har stor betydelse för genomslaget av barnkonventionen att den inte har ”en domstol som faktiskt ger en praxis i konventioner” som Europakonventionen har. På kort sikt tror hon inte praxis skulle förändras så mycket men på lång sikt kanske en inkorporering skulle leda till att barnkonventionen blev ett ”levande dokument” som hon tycker att Europakonventionen har blivit. Johanna talar också om att det i slutändan kommer behövas avgöranden från migrationsöverdomstolen för att de ska veta hur de ska använda konventionen. Även Berit och Barbro tycker

inte att de har någon klar styrning i hur de ska tillämpa barnkonventionen idag, men om den blir lag så kan det leda till att de får mer ledning och styrning, vilket i sin tur skulle kunna göra att det inte blir så olika bedömningar som det kan bli idag när de ska bedöma barns anpassning i exempelvis preskriberade ärenden.

Helena och Camilla skiljer sig från de andra i att de är mer optimistiska i sina spekulationer. Helena tror att barnkonventionens formulering av barnets bästa skulle kunna göra att det blir ”bedömningsskillnader” i deras beslut. Som det är nu ”beaktas” bara barnkonventionen, men om den blir lag måste den ”följas”, vilket är ”en annan sak” enligt Helena. Den enda som tror att det skulle bli en stor skillnad är Camilla som tror att det skulle bli jättestor skillnad då en lag har större tyngd än att ”det finns en konvention någonstans”.

*Kommentar:* De tjänstemän som är mer optimistiska till en inkorporering ger tämligen vaga beskrivningar av vad en inkorporering av barnkonventionen skulle innebära i praktiken. De talar om att det skulle vara en ”signal”, det skulle bli ”bedömningsskillnader” och de skulle ”följa” den istället för att bara ”beakta den”. Vid de tillfällen då Europakonventionen diskuteras framförs betydelsen av en individuell klagorätt, alltså att enskilda människor kan ställa myndigheter till svars för deras brott mot mänskliga rättigheter (en motsvarighet finns i det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen vilket inte ingick i uppdraget för Barnrättighetsutredningens arbete). En inkorporering av barnkonventionen i svensk rätt skulle enligt de flesta intervjupersonerna inte leda till att fler barn får uppehållstillstånd, såvida det inte kommer en mycket tydlig praxisändring från migrationsöverdomstolen utifrån barnkonventionen.

### **6.2.13 Vad krävs för att barnkonventionen skulle bli mer tillämpad på Migrationsverket vid en inkorporering enligt tjänstemännen?**

I diskussionerna om det skulle bli någon skillnad om barnkonventionen inkorporeras i svensk lag framkom ett antal kriterier för att det skulle göra någon skillnad i praktiken. Vissa av tjänstemännen ser möjligheter för att barnkonventionen skulle kunna göra skillnad om den blev lag, men det skulle också kräva mer än att den bara blev lag, framför allt utbildning. Frida och Filippa tror att det skulle krävas stora insatser för att få till en enhetlig tillämpning av barnkonventionen.

*Filippa: Det skulle vara väldigt svårt att också att få till en enhetlig tillämpning av de artiklarna över hela landet, då skulle man ju behöva någon slags gemensam utbildningsinsats [...] så att man skulle få det lite mer klart för sig exakt på vilket sätt vi skulle behöva jobba annorlunda och tänka annorlunda.*

Diana och Doris tror också att den största förändringen skulle bli att Migrationsverket skulle behöva ha mer utbildningsinsatser för att öka kunskaperna kring barnkonventionen, men ställer sig också frågande till om det skulle göra någon reell skillnad mot idag.

*Doris: Nej jag tror inte att det skulle innebära att vi utreder på något annat sätt eller att vi formulerade oss annorlunda i beslutet för vi tycker att det är*



*ganska bra. Vi tar ganska stor hänsyn till barnen i besluten som det är idag, det är just kunskapen [om barnkonventionen] som behöver bli större.*

*Diana: Och att det då kanske kommer in i fler beslut, i sådana fall, men det är ju bara spekulationer det, och jag tror som sagt att vi är ganska bra på att fånga upp det men att vi kan bli bättre på att lyssna på barnen.*

Även Jenny efterfrågar mer utbildning. Berit och Barbro talar återigen om en inkorporering som en ”signal” som tvingar fram utbildningsinsatser och som kommer att komma upp i kvalitetsgranskningar och så vidare, vilket också skulle kunna leda till förändringar till det bättre på lång sikt. Men samtidigt så tror de inte att det skulle påverka hur många barn som får uppehållstillstånd mer än i vissa undantagsfall där barnkonventionen skulle göra att argumenten för ett bifall skulle väga över. Ett område där de särskilt skulle behöva mer utbildning är hur de talar med barn, där Berit och Barbro efterfrågar både mer tid och utbildning för att bättre kunna tillgodose barns rättighet att höras. Även Diana och Doris pekar på vikten av mer utbildning i hur de talar med barn för att de ska kunna bli bättre på att få fram barnspecifika asylskäl. Emma och Erik efterfrågar också en kommentar till barnkonventionen för att kunna veta hur den ska appliceras, eftersom de redan tar hänsyn till barnets bästa så behöver de få förklarat för sig vad de faktiskt behöver göra annorlunda vid en inkorporering. Även Ida efterfrågar ”någon form av dokument där det står barnets bästa, då ska liksom de här parametrarna beaktas”.

Som tidigare nämnts talar flera av tjänstemännen om att det krävs praxisförändringar för att en inkorporering skulle göra någon skillnad. Emma och Erik pekar på frånvaron av ett internationellt organ som kan skapa praxis. De är även tveksamma till om tydliggöranden från nationella domstolar eller rättsenheten skulle förändra någonting i de bedömningar de redan gör. Även Gunilla, Göran och George ser behovet av vägledning från domstolar och så vidare för att de ska kunna tolka barnkonventionen annorlunda än hur de tolkar utlänningslagen nu, men de är ändå skeptiska till att det skulle göra någon skillnad då de tycker att de ligger ganska bra redan nu i sina bedömningar. Även Helena och Hanna efterfrågar vägledning från migrationsöverdomstolen för att kunna veta hur de ska tolka barnkonventionen då de inte tycker att de ”känner till den tillräckligt bra” som det är nu.

*Kommentar:* Den främsta indikatorn på att barnkonventionen skulle göra någon skillnad som lyfts upp i intervjuerna är stora utbildningsinsatser inom Migrationsverket om barnkonventionens tillämpning i praktiken. Tjänstemännen vill helst ha tydliga svar på *hur* de på ett korrekt sätt ska tillämpa konventionens bestämmelser. Men flera av tjänstemännen lyfter också fram behovet av kommentarer och praxisförändringar för att de ska kunna använda barnkonventionen. Tjänstemännen uttrycker återigen stor osäkerhet inför hur de ska förhålla sig till barnkonventionen, och en inkorporering skulle kräva stora insatser för att denna osäkerhet skulle kunna undanröjas.

#### **6.2.14 Hur förhåller sig tjänstemännen till Europakonventionen som redan är inkorporerad i svensk lag?**

I samband med en diskussion om vad tjänstemännen tror att det skulle göra för skillnad om barnkonventionen skulle bli inkorporerad i svensk lag så är det intressant att redogöra för hur de förhåller sig till Europakonventionen som redan är inkorporerad,

för att på så sätt kunna jämföra deras spekulationer med hur de redan idag tillämpar en internationell konvention som är direkt tillämplig i Sverige. Det visar sig att det är praxis och europadomstolsdomar som är avgörande för hur de tillämpar Europakonventionen.

Emma och Erik tycker att Europakonventionen används mer än barnkonventionen i besluten, främst då genom den praxis som kommit utifrån artikel 3 om tortyr och artikel 8 om familjens enhet. Även Frida och Filippa talar om att de ”använt [artikel 8] i beslut och hur den har tolkats i domstol”. De tror också att det är just att Europakonventionen tolkas i domstol som gör att den kommer till användning. Gunilla, Göran och George tycker att Europakonventionen är kopplad mer till asyl än vad barnkonventionen är, och de tycker inte att det finns någon motsvarighet till Europakonventionen i utlänningslagen på samma sätt som beträffande t.ex. barnets bästa. De tycker att tiden främst räcker till för att jobba utifrån ”den lagstiftning vi har” och praxis från Migrationsöverdomstolen och Europadomstolen. Ida är inne på samma spår att det är domarna från Europadomstolen som gör Europakonventionen mer aktuell i asylprövningen.

*Ida: Det närmaste man kan säga egentligen att man tillämpar den det är när vi tittar på de domar som kommer från europadomstolen. Där det då, det bryter mot vissa artiklar att utvisa människor till vissa länder. [...] Jag tror att vi tänker kanske lite att den, andemeningen, både barnkonventionen och Europakonventionen ska framgå av utlänningslagen att de ska överensstämma och därför så räcker det med utlänningslagen.*

Andra tjänstemän har inte lika tydliga idéer om vad som gör Europakonventionen speciell. Annelie kan inte minnas att hon har tillämpat Europakonventionen direkt i sina beslut. Camilla har ”ingen speciell kunskap” om Europakonventionen och hon säger att den inte har varit aktuell i något av hennes fall, men ändrar sig sedan något när hon får förklarat för sig principen om familjens enhet kommer ifrån artikel 8 i Europakonventionen. Berit och Barbro säger sig använda Europakonventionen på samma sätt som de använder barnkonventionen redan idag.

*Kommentar:* De flesta av tjänstemännen pekar på det faktum att det finns en domstol som avgörande för att Europakonventionens artiklar tillämpas i besluten. Flera funderar också på vad det skulle innebära för barnkonventionen att det inte finns något sådant överstatligt organ men säger sig inte ha tillräcklig kunskap för att kunna ge något ordentligt svar. Även i diskussionen kring Europakonventionen så framträder bilden av att tjänstemännen i slutändan håller utlänningslagen som den allra viktigaste ledstjärnan i asylbedömningarna. Europakonventionen används i den mån praxis tvingar fram det. Det återspeglar den osäkerhet tjänstemännen uttrycker inför att självständigt använda sig av internationella konventioner, oavsett om dessa är inkorporerade i svensk lag eller inte.

#### **6.2.15 Vilka erfarenheter har tjänstemännen av att tillämpa barnkonventionen i fall där barn har omhändertagits enligt LVU eller SoL?**

Endast vid tre av intervjuerna framkom det att någon eller några av tjänstemännen haft erfarenhet av fall där barn blivit omhändertagna under asylutredningen. En av dem är

Ida som har varit med och diskuterat ett fall där två flickor som var omhändertagna skulle skickas tillbaka med sina föräldrar. Hon vet inte vad utgången i fallet blev, men när hon tänker tillbaka på det tycker hon "rent reflexmässigt" att barnen ska beviljas tillstånd för att om de skickas tillbaka så kan de inte säkerställa att föräldrarna inte kommer att få vårdnaden om dem igen och då inte klarar av att ta hand om dem. Hon minns inte att de tog upp barnkonventionen specifikt i den diskussionen.

Emma hade ett fall som gällde ett barn som blivit familjehemsplacerat tre veckor efter födseln och som var gravt handikappat. Barnet fick stanna och så även mamman på anknytning till barnet.

*Emma: Strax efter fick jag höra något fall på TV, något liknande där det blev en utvisning och då tänkte jag på mitt ärende och så, ok jag kanske var, alltså för generös då för det var någon liknande situation då. Men samtidigt så kunde inte jag se utifrån barnets bästa som hade varit tre veckor efter födseln då hos ett familjehem som fortfarande efter cirka två år hade barnet boende där och med en mamma då som uppenbarligen inte kunde ta hand om det och inte hade något nätverk egentligen i hemlandet. Men visst det fanns ju sociala myndigheter där, men barnet skulle riskera att hamna på en institution då. Det finns inte samma möjligheter till familjehemsplacering så vitt vi kunde komma fram till då i det landet.*

Emma säger att hon inte kunde se att det kunde vara barnets bästa att skickas tillbaka och riskera att hamna på en institution då det inte fanns samma möjligheter att bli familjehemsplacerad i det landet.

*Utredare: Då var det på något sätt barnets bästa?*

*Emma: Ja det var det ja, absolut. Så det var ju barnkonventionen det kan man ju säga. Ja eller utlänningslagen 1 kap. 10 §.*

Här återspeglas hur svårt det är för tjänstemännen att tala om barnkonventionen åtskilt från utlänningslagen. De synnerligen ömmande omständigheter som beaktades var främst att barnet var gravt handikappat, anpassningen till Sverige och situationen i hemlandet. Emma upplevde att socialtjänsten var mån om att barnet skulle få stanna. Hon blev uppringd flera gånger från personen som var ansvarig för fallet som "underade en del".

Erik har ett annat exempel på en flicka i 16-17årsåldern som varit i Sverige sedan hon var 4-5 år tillsammans med sin familj och fått flera avslag. Det framkom på något sätt att pappan ville gifta bort flickan med en person i ett land i Mellanöstern och då gick socialtjänsten in och placerade flickan med skyddad adress på ett HVB-hem. Skulle hon bli tillbakaskickad till ursprungslandet så skulle hon riskera bortgifte eftersom pappan har alla kontakter där. Den "knappa landinformation" Erik har läst säger att kvinnans ställning är svag i ursprungslandet. Sedan dess har flickan fått en ny prövning utifrån den nya situation som hennes pappa utsatt henne för. Erik har talat med flickan nyligen men hon visste inte så mycket om situationen utan det är "socialtjänsten som sitter med all information" och det var pga. socialtjänsten som Migrationsverket beviljade en ny prövning. Fallet är fortfarande under prövning. Erik reflekterar inte ytterligare kring om de använt sig av barnkonventionen för att ta beslut i det ärendet.

Om barnkonventionen hade varit svensk lag så tror Ida att den ”mer hade kommit upp” i fall som rör omhändertagna barn, för då hade de ”varit tvungna att diskutera, nu sitter man och diskuterar andra paragrafer [...] då hade man varit tvungen till att ta ställning till aktuella artiklar i konventionen också.” Helena och Hanna däremot tror inte att barnkonventionen skulle göra någon skillnad för hur de hanterar fall där barnen blivit omhändertagna. Hanna säger att ”rent spontant” så kan det oftast inte vara det bästa för ett barn att bo hos en fosterfamilj i Sverige om det finns släkt och familj i hemlandet som kan ta hand om dem, även om det fortfarande är från fall till fall om det är bättre för barnen att bo här eller någon annanstans. Men varken Hanna eller Helena tror att barnkonventionen skulle göra så mycket skillnad på det här området.

*Helena: Rent spontant tror inte jag heller det. Alltså just. De lagarna finns väl i socialtjänstlagen antar jag, jag kan inte dem men...*

*Hanna: Om det finns länder där det inte finns fungerande myndigheter eller det finns krig eller där det finns särskilda omständigheter då förstår jag att, ja det kanske spelar en roll.*

*Utredare: Att de blir omhändertagna?*

*Hanna: Fast då skickar man ändå inte barnen dit med föräldrarna heller.*

*Kommentarer:* Ovanstående exempel indikerar att det är få av Migrationsverkets personal som kommer i kontakt med fall där barn har blivit omhändertagna. Cheferna på asylheterna som hjälpt till med rekryteringen av intervjupersoner sökte efter personer med erfarenhet av sådana fall, och endast ett fåtal gick att få tag på. Exempelen återger en bild av att barnkonventionen inte har någon betydande roll i beslutsfattandet kring de här barnen, eller iallafall inte mer betydande roll än andra fall som bedöms under kategorin synnerligen ömmande omständigheter. En av tjänstemännen tror att en inkorporering skulle innebära att barnkonventionen mer skulle komma upp i diskussionen kring liknande fall, medan två andra tjänstemän inte tror att en inkorporering skulle göra någon skillnad då de redan har svensk rätt att förhålla sig till.

En av handläggarna presenterar också en sorts definition av barnets bästa i sådana fall som rör barn som omhändertas under asyprocessen, nämligen att vinnlägga sig om att föräldrarna inte får vårdnaden om barnen igen vid ett återvändande. Handläggaren som berättar om det gravt handikappade barnet formulerar också ett slags princip för hur mottagandet måste se ut. Hon ser inte att det skulle vara ett alternativ med en avvisning, eftersom familjehemsplacering i hemlandet på samma sätt som i Sverige inte går att få till stånd. Det räcker inte med att det finns barnhem eller liknande institutioner som kan ta emot ett barn som blivit familjehemsplacerat i Sverige. En annan intressant bild som träder fram är spänningen mellan Migrationsverket och socialtjänsten i de här fallen. De olika myndigheterna spelar uppenbart olika roller i beslutet kring barnen, något som även återkom i de beslut som vi har analyserat.

### 6.3 Sammanfattande analys av intervjuerna

Nedan följer en analys som svarar på de allmänna frågor som intervjuerna skulle utgå ifrån enligt rapportens direktiv. Mer utförliga reflektioner kring det tjänstemännen säger i intervjuerna som relaterar till rapportens centrala frågeställningar har förts in i den avslutande sammanfattande analysen av alla tre delstudierna då syftet med inter-

vjustudien var att ”skapa en ökad förståelse för de frågeställningar som berörs av uppdraget”. Intervjuerna gav ett knapphändigt resultat i frågan om barn som omhändertagits enligt LVU eller SoL under asylprövningen, ingen ytterligare analys görs därför här i den frågan än vad som redovisats i kommentaren ovan. I den sammanfattande analys som avslutar vår rapport återkopplar vi dock till vad som sagts i intervjuerna om omhändertagna barn.

### **6.3.1 Vilken betydelse har barnkonventionen vid beslutsfattandet i asylprövningen på Migrationsverket i stort?**

Tjänstemännens bild av asylprövningen på Migrationsverket *i stort* är att barnkonventionen inte har en prioriterad plats och inte är ett levande dokument i vardagens praktik. Ändå säger några av dem att asylprövningen på Migrationsverket är ganska bra på att ha ett ”barnperspektiv” eller att de ”ligger ganska bra” i bedömningen av barn. I del ett av denna studie redovisade vi vad barnrättskommittén och andra FN-organ tillsammans med doktrin säger om hur barnkonventionen är tänkt att tillämpas i praktiken. Beskrivningen visar att det är en skillnad mellan att använda barnkonventionens artiklar i asylprövningar, och att ha ett allmänt ”barnperspektiv”. Tillämpningen av barnkonventionen är en omfattande aktivitet som behöver relatera till många olika aspekter av hur barnets bästa bedöms, hur barn hörs osv. I ljuset av de omfattande krav som barnkonventionen ställer på de myndigheter som ska beakta den, i form av bl.a. att *tydligt redovisa hur* barns rättigheter har kommit till uttryck i asylbedömningar, är det problematiskt att tjänstemännen själva utan större förbehåll framhåller att barnkonventionen hamnar i skymundan för andra mer prioriterade aktiviteter i asylprövningen, som att formulera välskrivna beslut, och att kunskapen om barns rättigheter är låg. Även Migrationsverkets egen barnpolicy ger en annan bild av hur det är tänkt att se ut än vad intervjupersonerna säger: ”Policyn uttrycker ett förhållningssätt till barn som sätter barnet i fokus vid beslut eller åtgärder som kan beröra ett enskilt barn eller en grupp av barn.” En generös tolkning av vad tjänstemännen menar med att ha ett allmänt ”barnperspektiv”, eller, som en av dem uttrycker det, att de genom barnets bästa kan vara lite mer ”väl villigt” inställda till barn, skulle kunna omfatta att barn får en chans att komma till tals och att barns bästa uppmärksammas i allmänna ordalag i beslut.

Tjänstemännens beskrivning av *sin egen* tillämpning av barnkonventionen har liknande problem. I grunden har de flesta tjänstemännen en ”formalistisk” syn på barnkonventionen, dvs. när de väl hänvisar till barnkonventionen i beslut så är det till synes för att besluten ska *framstå* som korrekta, därav de återkommande hänvisningarna till policydokument, och inte för att de *i praktiken* tar hänsyn till barns rättigheter. Huruvida utlänningslagen och barnkonventionen kan komma i konflikt med varandra är en icke-fråga för många av intervjupersonerna. De utgår ifrån att dessa överensstämmer eftersom det inte tillför något till deras beslutsfattande att ifrågasätta det. Utlänningslagen är *lagen*, och barnkonventionen har en undanskymd plats i relation till den. Ett sätt som tjänstemännen hanterar den kunskap de ändå har om att barnkonventionen ska beaktas är genom att peka på de sätt som konventionens grundläggande artiklar delvis kommer till uttryck i utlänningslagen och vad som därtill hör. Denna syn på konventionens funktion i asylprövningen gör att rättigheterna får begränsad betydelse, vilket får till följd att förutsättningar för barn att få sina rättigheter som skyddsökande tillgodosedda också begränsas.

Några av intervjupersonerna gav uttryck för ett mindre formalistiskt förhållningssätt till barnkonventionens artiklar. Vissa angav att de använt barnkonventionen för att ge bifallsbeslut på ett sätt som de senare frågat sig om det var för generöst. En handläggare talade om att hon ibland söker upp en beslutsfattare som kan ge henne det bifallsbeslut hon vill ha. Samma person berättade också om att vissa beslutsfattare inom hennes asylprövningsenhet får ”ryktet om sig att vara dem som alltid PUT:ar” och andra får ryktet om sig att vara de ”som aldrig PUT:ar” när det framför allt kommer till beslut av synnerligen ömmande skäl. I en annan intervju framhöll tjänstemännen dock att de på sin enhet har en enhetlig nivå på sina beslut. Överlag finns alltså en spridning i tjänstemännens ståndpunkt i frågan om barnkonventionen kan användas till barns fördel och olika beslutsfattare tycks utveckla olika handlingsstrategier beträffande att antingen bevilja uppehållstillstånd i bedömningen av synnerligen ömmande skäl eller avslå ansökningarna, på basis av barnets bästa. Detta pekar på en slumpmässighet i förhållningssätt och på ett mer övergripande plan kan man här resonera omkring en spänning som finns inbyggd i barnets bästa, mellan en generell tolkning som kan vara förutsägbar och en individuellt orienterad tolkning som tar hänsyn till alla aspekter av ett barns liv. För det enskilda barnet och hans familj är det naturligtvis viktigt att alla aspekter av livet beaktas. Detta framhåller även barnrättskommittén i sin allmänna kommentar om barnets bästa. Mot bakgrund av att barnets bästa är ett vagt begrepp som enbart kan fyllas med innehåll i varje enskilt fall ställs stora krav på utredning av enskilda familjers asylärenden för att barnets bästa ska kunna beaktas på det sätt som barnrättskommittén framhåller är nödvändigt.

### ***6.3.2 Vilken betydelse har barnkonventionens grundläggande artiklar vid beslutsfattandet i asylprövningen på Migrationsverket?***

Några intervjupersoner ger uttryck för ett annat perspektiv än att relationen mellan barnkonventionen och utlänningslagen skulle vara en icke-fråga. De bekräftar att dessa regelverk faktiskt kan hamna i konflikt med varandra men begränsar avvägningen dem emellan till att framför allt komma på tal i samband med tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Men även här hänvisar de till ett allmänt välvilligt ”barnperspektiv”, i den vaga betydelsen som uttrycks i att de bl.a. anser att de ligger ”ganska bra i bedömningen av barn”. Detta uttrycks bl.a. i intervjuerna genom att barnkonventionen till stor del sägs begränsas av att utlänningslagen är den lagtext som är levande för tjänstemännen, och det språkbruk i utlänningslagen som återspeglar barnkonventionen är det sätt som tjänstemännen talar om t.ex. barns utveckling. Nästan ingen av intervjupersonerna tog självmant upp artiklar i barnkonventionen under intervjuerna.

En av de aspekter av betydelsen barnkonventionens grundläggande artiklar får vid beslutsfattandet enligt tjänstemännen, som vi återkommer till mer utförligt i kapitel 6 nedan, är den tendens att principen om barnets bästa kommit att uppfattas som relevant först i samband med humanitära skäl, vilket lett bort fokus från barns eventuella flyktingstatusgrundande skäl. Endast vissa barnspecifika skäl tas upp i intervjuerna, nämligen barnäktenskap, könsstympning och risken att bli barnsoldat, medan massiva förnekanden av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eller kränkningar i den privata sfären, som misshandel i hemmet, inte nämns. Detta förklaras främst med att det bildats praxis kring endast en viss typ av skäl. Men det är viktigt att påpeka att praxis är liksom förarbetenas uppräknings en exemplifiering och ingen uttömmande uppräknings av barns egna asylskäl.

En annan sak som vi diskuterar mer utförligt i den sammanlagda analysen är att tjänstemännen har svårt att hantera principen om barnets bästa. Det är ett vagt begrepp som ofta används slentrianmässigt. En handläggare känner sig till och med ofta som en hycklare när hon skriver ut standardformuleringar om att ”det inte kan anses strida mot barnets bästa” att sända tillbaka ett barn till hemlandet tillsammans med sina föräldrar.

Ytterligare en viktig aspekt som vi återkommer till i den slutgiltiga analysen är att tjänstemännen beskriver samtalet med barn som svårt och inte sällan skrämmande eftersom man känner sig otrygg i sin bristande förmåga och inte vill skada barnen. Få tjänstemän har erfarenhet av att barns egna asylskäl framkommit under samtalet med barn. I dagsläget utförs samtalen med barn av andra mer formalistiska och terapeutiska skäl eller helt enkelt för sakens skull.

Brist på tid är en av de främsta konkreta problem som tjänstemännen lyfter fram när de bedömer vilka begränsningar de ser i hur barnkonventionen tillämpas i asylprövningen. Den närmast, som tjänstemännen uttryckte det, en slentrianmässig användning av principen om barnets bästa är ett annat. Det som framstår tydligast när tjänstemännen talar om vilka brister som finns är att ingen av dem talar om den formalistiska användningen av barnkonventionen i sig som en brist.

### ***6.3.3 Vilka förutsättningar finns idag att beakta barnets rättigheter?***

Överlag säger tjänstemännen att utvecklingen går framåt i vilken hänsyn som tas till barns rättigheter inom myndigheten. Det finns, menar man, mer utbildningar nu än förut om olika aspekter av barns rättigheter. Utredningarna har blivit svårare och mer komplexa då de nuförtiden har mer detaljerade riktlinjer om olika frågor och praxis etc. att beakta. Bedömningarna i besluten har också som en följd av kraven på utformning av detaljerade beslut blivit mer uttömmande, speciellt då det gäller synnerligen ömmande omständigheter enligt tjänstemännen. Emellertid får inte fler barn stanna idag än för några år sedan, erfar intervjupersonerna.

Ett verktyg som införts i syfte att stärka barns rättigheter är barnkonsekvensanalys. Metoden har dock främst blivit en checklista att kryssa av, berättar intervjupersonerna. Vi återkommer mer till barnkonsekvensanalysen i den sammanlagda analysen i samband med diskussionen om hur principen om barnets bästa tillämpas i besluten. Låt oss nu konstatera att oavsett om tjänstemännen uppfattar att de relativt sett har blivit bättre på att ta hänsyn till barns rättigheter så är de faktiska problemen inbyggda i systemet eller kanske till och med i själva idén om asylsökande barn som rättighetsbärande. Hur de spänningar som finns inbyggda i barnkonventionen, som är en politisk kompromiss, ska lösas i enskilda ärenden är på ett plan en lagstiftningsmässig fråga men på ett annat plan har det förts över till myndigheten att hantera vilket innebär att handläggarna i sista hand åläggs ett stort ansvar för att barns rättigheter ges en reell innebörd. Ansvarsförskjutningen verkar ha pågått i små steg under lång tid trots att återkommande undersökningar har visat att dessa myndigheter inte kan hantera de krockar som finns inneboende i idén om barn som rättighetsinnehavare särskilt väl (Stern och Jörnrud 2011).

#### *6.3.4 Vilken skillnad skulle en inkorporering göra enligt tjänstemännen?*

De flesta av intervjupersonerna tror inte att en inkorporering av barnkonventionen i svensk lag skulle göra att deras beslut såg annorlunda ut. De som ändå spekulerar i vilka förändringar en inkorporering skulle kunna leda till diskuterar främst betydelsen som ny praxis skulle kunna ha. Här uttrycker de återigen sitt behov av rättslig styrning för att kunna hantera barnkonventionen. För att fler barn skulle få stanna så skulle det kräva stora, och kan tänkas radikala, praxisförändringar utifrån barnkonventionen, något som de flesta inte tror kommer att hända. I denna fråga ingår också jämförelsen med hur tjänstemännen förhåller sig till Europakonventionen idag. Även här är det praxis och domstolsavgöranden som styr hur de använder konventionen. Detta är i linje med tjänstemännens egna beskrivningar av vad som krävs för att de skulle kunna tillämpa barnkonventionen. Enligt tjänstemännen själva skulle det krävas stora utbildningsinsatser med fokus på hur de ska använda barnkonventionen. Här uttrycks återigen osäkerhet inför att självständigt använda barnkonventionen. Frågan är om denna kan undanröjas med utbildningssatser?

Vi diskuterade tidigare hur tjänstemännens förutsättningar för att tillämpa barnkonventionens specifika artiklar är bristande; de talar snarare om att de har ett generellt ”barnperspektiv” eller att de överlag är välvilligt inställda till barn. Detta förklarar några av tjänstemännen själva med det problem de ser i att ett bifall baserat på en argumentation utifrån barnkonventionen aldrig överprövas.<sup>29</sup> Här kommer oundvikligen frågan upp om barnkonventionens tredje tillägg som Sverige inte har tillträtt. I ljuset av intervjuvären så är det rimligt att anta att en ratificering av barnkonventionens tredje tilläggsprotokoll, som skulle ge enskilda barn en rätt att framställa klagomål till FN:s barnrättskommitté, skulle medföra en större effekt av barnkonventionens inkorporering i svensk rätt i den mån att praxis successivt skulle utvecklas genom kommitténs bedömningar av dessa individuella fall – även om det är oklart vilken hänsyn den svenska staten skulle ta till en sådan klagan. Om målet med en inkorporering är att barns rättigheter ska få en större betydelse i asylprövningen är följaktligen en ratificering av det tredje tilläggsprotokollet ett steg i rätt riktning, utifrån våra intervjuvar.

---

<sup>29</sup> Detta kan komma att ändras om föreslagna lagändringar våren 2016 genomförs. Med olika långa temporära uppehållstillstånd och olika regler om rätt till familjeåterförening blir klassifikationen ur den enskilda flyktingens perspektiv en betydligt viktigare fråga än vid tidpunkten för intervjuerna som vi presenterar i föreliggande rapport.



## 7 Sammanfattande analys

Den övergripande frågeställningen för denna kartläggning var hur rättstillämpningen såsom den framkommer i ett urval av Migrationsverkets beslut och akter samt tjänstemännens resonemang om sina egna erfarenheter stämmer överens med de rättigheter asylsökande barn har enligt barnkonventionen. I detta avsnitt återkopplar vi till de frågeställningar som presenterades i kapitel ett och lyfter fram våra sammantagna resultat i relation till respektive fråga. Vi avslutar med fråga a) som är likalydande för båda delstudierna. Framställningen kretsar kring hur just barnets rättigheter enligt barnkonventionen framträder i genomgången av det empiriska materialet.

Frågeställningarna b), c) och d) i båda delstudierna är i princip likalydande. Vi har därför valt att redogöra för dem tillsammans. Vår analys i denna del kretsar kring ett antal slutsatser vilka är följande:

1. *Barns egna asylskäl* prövas i liten utsträckning på Migrationsverket, dessa skäl behandlas som en del av föräldrarnas asylskäl och de tenderar att överskuggas av en presumtiv bristande trovärdighet i föräldrarnas berättelser. I det granskade materialet fanns flera exempel på fall där barns egna skäl åberopats eller uppdagats på ett tidigt stadium av asylprocessen men sedan inte hade bemötts.
2. *Barns egna berättelser* påverkar sällan utgången i beslut på Migrationsverket, oavsett barnets ålder och mognad, och kartläggningen visar att tjänstemännen inte har vare sig kunskaper eller förutsättningar att få fram barns egna skäl i samtalen med barnen. Det framstår sällan aktuellt för tjänstemännen att leta efter barnspecifik landinformation och använda den i utredningarna. I materialet rörande barn som omhändertagits av sociala myndigheter i Sverige återkom referenser till socialnämndernas ansvar för att bidra till ett ordnat mottagande för barnet i ursprungslandet, något som i flera fall ansågs kunna ske utan föräldrarna (huruvida så skedde framgick inte av vårt empiriska material). Att barnspecifik landinformation inte används får till följd att tjänstemännen inte heller uppdateras på vilka barnspecifika asylskäl som kan finnas i ett visst land eller område. Vidare erfar tjänstemännen att föräldrarna sällan åberopar barnspecifika asylskäl. Dessa (icke)praktiker får till följd att barns egna skäl för uppehållstillstånd kommer i skymundan.
3. *Resonemang om barns rättigheter* blir synliga i huvudsak vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter och i dessa fall som huvudregel genom övergripande negerande formuleringar om att besluten ”inte strider mot barnets bästa”. Rättigheterna har sällan någon reell inverkan för den enskilda familjen annat än att understödja ett avslagsbeslut. Det att barnets bästa kommit att uppfattas som relevant först i samband med bedömningar av humanitära skäl verkar även ha bidragit till att leda bort fokus från att barn kan ha egna skäl till att beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller på andra skyddsgrunder.

4. *Olika myndigheters bedömningar* av vad barns bästa betyder i praktiken för enskilda barn varierar kraftigt vilket delvis menar vi beror på att barnets bästa som rättsligt begrepp i de enskilda fallen bestäms av socialvetenskapliga och medicinska överväganden. Därutöver har olika myndigheter olika uppdrag, roller och kompetens. Tolkningen av barnets rättigheter är helt beroende av den aktuella kontexten. Detta är viktigt att ha i åtanke i diskussionen om betydelsen för asylsökande barn av barnkonventionens inkorporering i svensk lag.

I ljuset av barns rättigheter är asylprocessen ett uttryck för rättssäkerhetsproblem i vidare mening som vi kan förstå i ljuset av att frågor som ytterst sett är av politisk karaktär, såsom gränsen för invandring, har hänförts till myndigheter och domstolar att avgöra, snarare än genom att politiker gör barnkonventionen konkret genom lagstiftning.

## 7.1 Hur tillämpas bestämmelsen i utlänningslagen om barnets bästa?

*Fråga 1 & 2 b) Hur tillämpas bestämmelsen om barnets bästa (jfr art. 3) i 1 kap. 10 § utlänningslagen? Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen är formulerad på ett annat sätt än art. 3 i barnkonventionen. Hur stämmer tillämpningen av utlänningslagens bestämmelse överens med det innehåll principen har i barnkonventionen?*

Hur beaktas då sammantaget barnperspektivet, barnets bästa och, i relation till detta, i vilken mån görs barnkonsekvensanalyser i besluten? I delstudie ett som omfattade 66 beslut så nämndes ”barnkonsekvensanalys”, den metod som enligt riktlinjer för Migrationsverket ska användas i genomförandet av barnets bästa, i fem avslagsbeslut och i sju bifall. Liksom beträffande ”barnets bästa”, vilket återkom i totalt 13 beslut var formuleringar rörande barnkonsekvensanalyser i det närmaste identiska: paragrafer i utlänningslagen, utdrag ur domar och policydokument hade återgivits exakt. Emellertid var det oklart hur dessa använts i bedömningen av barnets situation. Det är svårt att hävda utifrån intervju svaren att barnkonsekvensanalysen, åtminstone inte ännu, haft någon märkbar effekt i hur tjänstemännen tillämpar barnkonventionen. Det framstår i det utvalda materialet som att barnkonsekvensanalysen i stort har blivit ett tydligt uttryck för det teknifierade sättet att använda barnkonventionen som intervjupersonerna ger uttryck för och som återkommer i besluten, där det som var tänkt som ett verktyg att lyfta barns rättigheter blivit en checklista där olika rutor kryssas i för sakens skull. Vissa yngre handläggare beskrev barnkonsekvensanalysen som ett stöd i form av en minneslista över olika moment som de ska gå igenom i utredningen. Som helhet framstår dock metoden vara ett otillräckligt integrerat verktyg i asylprocessen.

I delstudie två återfanns uttrycket barnets bästa i 14 av de 17 besluten där barn placerats med stöd av antingen LVU eller SoL. Flertalet av besluten innehöll negerande definitioner av begreppet. Ett exempel på en formulering som återkom var att återvändande till hemlandet *inte kan anses stå i strid med barnets bästa*. Ett annat exempel var att det *inte kan ses som något negativt för barnet att följa med sina föräldrar till hemlandet*. Beträffande den reella innebörden av barnets bästa så definierades en sådan i vissa fall indirekt. Ett beslut gällde en pojke vars mamma inte kunde ta hand om ho-

nom. Det bedömdes vara mycket svårt att ordna ett mottagande i hemlandet varför han beviljades ett temporärt uppehållstillstånd. Några andra sätt att beskriva innebörden av barnets bästa i besluten var att barn som skiljts från sina föräldrar ska kunna upprätthålla en kontakt med dem och så snart som möjligt återförenas; att tillmäta allvarliga hälsotillstånd en extra tyngd när barn är berörda (Prop. 2004/05:170, sid. 299); att planering av mottagande i samband med återvändande ska ske i samråd med de sociala myndigheterna. I sju av besluten i delstudie två nämndes barnkonsekvensanalyser i form av ett referat av förordning (SFS 2007:996) med instruktion för Migrationsverket att genomföra sådana analyser. I sakfrågan fanns ett beslut bland bifallen där Migrationsverket hänvisade till att föräldrarna verkar måna om barnen även om deras förmåga att utöva föräldraskapet brister. I övrigt så diskuterades inte föräldrarnas ansvar eller förutsättningar att vara föräldrar.

Formuleringar i förarbeten och praxis om barnets bästa var genomgående i resonerang om barns rättigheter enligt barnkonventionen när 1 kap. 10 § utlänningslagen tillämpades, i både delstudie ett och två. Det var sällsynt med *självständiga bedömningar* där vi kunde uppmärksamma att det enskilda barnets berättelse låg till grund för den juridiska bedömningen. I besluten upprepades förarbetenas fasta tolkningar om vad som är barnets bästa, snarare än att individens situation och erfarenheter utreddes grundligt. Besluten rörande EU-migranter skiljer ut sig på det sättet att barnets bästa och barns rättigheter i övrigt var helt frånvarande. Det gällde även en övervägande majoritet av Syrienfallen vilka hade en bifallsfrekvens på 100 procent.

En förklaring till att förarbetsuttalanden och praxis var utgångspunkten snarare än barnets situation i bedömningen av barns asylskäl, som framhållits av Schiratzki, är att rätten arbetar med presumtioner, m.a.o. att den utgår från antaganden om vad som är bra för barn enligt rättskällorna. Det medför att barnets bästa tenderar att begränsas till vad som står i dessa. Fördelen med de fasta tolkningarna är att principen om likhet inför lagen inte förbigås. Nackdelen är att vissa aspekter av barnets bästa sätts framför andra, vilket kan ha en exkluderande verkan i bedömningen av vad som är det bästa för ett enskilt barn.

En annan tänkbar förklaring till den avgränsade tillämpningen av barnets bästa kan vara att tjänstemännen bereder ett mycket stort antal ärenden under stark tidspress, något som framkom tydligt i intervjusvaren. Tjänstemännen hänvisade själva till bristen på tid som en förklaring till varför de inte ”får till det i mötet med barnen”, som en tjänsteman uttryckte saken, och att de sällan gör en ordentlig genomgång av barnets bästa.

En tredje förklaring till att barnets bästa inte har fått förväntat genomslag i svensk rätt kan sökas i en stark rättspositivistisk tradition i Sverige. Det juridiska hantverket har över tid på alla områden utvecklats till en fråga om att följa en specifik ordning, nämligen att identifiera någon formulering i regelverket med vad som hör därtill. Ett antagande i sammanhanget är att rättsreglerna, för att bli så förutsägbara som möjligt, under alla omständigheter ska följas även om vissa tillämpningar kan få oskäliga konsekvenser. Skulle det hända att något blir fel så möjliggör systemet ett överklagande som sedan kan överklagas på nytt osv. Juridisk teori och metod har blivit en pragmatisk sak, som egentligen inte lämpar sig särskilt väl när det kommer till att genomföra sådana principer som barnets bästa eller rättigheter som de i barnkonventionen. Så som

juridisk teori och metod kommer till uttryck i dag ger den alltså inte utrymme för djupare resonemang kring vad som är *skäligt* i det enskilda fallet, eller för socialvetenskapliga och medicinska överväganden. Samtidigt är det precis detta som krävs för att barnets bästa ska kunna tillämpas som rättsligt begrepp. Den rättspositivistiska traditionen kan också vara en förklaring till att FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer om barnkonventionens tolkning och tillämpning på olika områden, i vilka betydelsen av skälighetsbedömningar framhålls, används så pass lite trots att tjänstemännen i intervjuerna starkt efterfrågar mer vägledning.

Ytterligare ett resultat av granskningen av beslut och akter, som vi redan varit inne på, var att resonemang om barnets bästa var knutet till begreppet *synnerligen ömmande omständigheter*, vilket också understöds i förarbetena. Detta kan vara en orsak till att barns egna skäl kommer i skymundan i prövningen av utlänningslagens flyktingparagraf, en bedömning som sker före bedömningen av särskilt ömmande omständigheter. I intervjuvären framträdde denna bild tydligt. Flera av tjänstemännen berättade att det är sällan som barn har egna asylskäl och därför blir inte heller barnkonventionen aktuell i bedömningen av barns asylskäl. Även i detta sammanhang användes barnkonventionen i akt och mening att skriva beslut som uppfyller de kriterier som ställts upp utifrån bl.a. barnkonsekvensanalysens checklista.

Innebörden av barnets bästa i fall där barn omhändertagits under asylprocessen diskuterades i viss mån även i intervjuerna. En av tjänstemännen talade om att en följd av barnets bästa bör vara att föräldrarna inte får vårdnaden om barnen igen vid ett återvändande. En annan person talade om att det inte räcker, för att barnets bästa ska anses ha beaktats, med att det i hemlandet finns institutioner som kan ta emot barn som i Sverige placerats i familjehem. De exempel som intervjupersonerna gav på fall som de varit involverade i visade att barnkonventionen tillämpas på liknande (osjälvständiga) sätt i beslutsfattandet kring de här barnen som den tillämpas i stort i bedömningar av synnerligen ömmande omständigheter.

Frågorna 1 & 2 b) innehåller också en delfråga om hur tillämpningen utifrån utlänningslagens formulering av barnets bästa stämmer överens med det innehåll principen har i barnkonventionen. Principen om barnets bästa framstod som vi varit inne på i redovisningen av genomslaget för artikel 2 i de flesta fall som en standardfras i besluten. Som intervjuerna visade såg inte tjänstemännen någon påfallande skillnad mellan de olika formuleringarna, och vi kan inte se utifrån vår analys av besluten att de skulle sett markant annorlunda ut om barnkonventionens formulering hade varit rådande som lag. En relevant fråga är om inte utlänningslagens formulering av barnets bästa i 1 kap. 10 §, som också innefattar en skrivelse om barns utveckling som kopplar samman barns bästa med rätten till utveckling, konkretiserar vad bedömningen av barnets bästa ska ta hänsyn till på ett annat sätt än vad barnkonventionens artikel 3 gör.

Avslutningsvis kan vi återknyta till artikel 3 i barnkonventionen som slår fast att ”barnets bästa ska komma i främsta rummet”. Formuleringen i den svenska översättningen av artikel 3 ger ingen vägledning omkring hur avvägningar ska göras i förhållande till exempelvis intresset av att upprätthålla en reglerad invandring (Prop. 1996/97:25, sid. 248). Inte heller framgick det i något av besluten *hur* en avvägning gjorts mellan barns bästa och andra samhällsintressen. I det granskade materialet framstod det som att barnets bästa trängts undan men det kunde svårligen utläsas *hur* detta sker eftersom

principen sällan användes konkret vid rättstillämpningen. För att myndigheterna i vissa fall ska kunna fatta avvisningsbeslut som innebär att barnets bästa får en underordnad betydelse, dvs. där andra intressen har ansetts viktiga, krävs för det första en noggrann bedömning av *barnets* bästa, samt för det andra en väl motiverad avvägning mellan de olika intressena (och här utgör barns bästa ett primärt intresse), för det tredje en tydlig förklaring av hur detta gjorts. I det granskade materialet syns inte dessa avvägningar och bedömningar.

## 7.2 Hur tillämpas bestämmelsen om att barnet ska höras?

*Fråga 1 & 2 c) Hur tillämpas bestämmelsen om att barnet ska höras (jfr art. 12) i 1 kap. 11 § utlänningslagen och hur stämmer tillämpningen av utlänningslagens bestämmelse överens med det innehåll principen har i barnkonventionen?*

Frågan är svår att besvara eftersom det sällan framgick av besluten att barnet kommit till tals. I endast ett av besluten i delstudie ett angavs att ett barnfokuserat föräldrasamtal hade genomförts. Detta är inte självklart detsamma som att inget samtal hade genomförts med barnet utan snarare ett uttryck för att i de fall som en barnutredning genomförts så tillmättes barnets berättelse ingen eller mycket liten betydelse. Frågorna handlade om hur barnet mår, hur hen trivs i skolan och i övrigt i Sverige, samt hur det skulle kännas att åka hem alternativt vad barnet tycker om hemlandet.

I delstudie två var det ovanligt att de omhändertagna barnens egna åsikter hade efterfrågats i mötet med Migrationsverket under asylprocessen, detta gällde såväl i grundbesluten som i besluten om verkställighetshinder. I ett fall beviljades uppehållstillstånd efter att en flicka hade börjat berätta om tidigare traumatiska upplevelser och detta betraktades som en indikator på att hon hade upplevelser som kunde prövas på nytt, uppgifterna hade dock inte uppdagats i mötet med Migrationsverket. Tio beslut innehöll barnspecifik landinformation om framförallt institutionsplaceringar i ursprungslandet. I det sammanhanget återkom referenser till socialnämndernas ansvar för att bidra till ett ordnat mottagande för barnet vid ett återvändande, som i flera fall ansågs kunna ske utan föräldrarna. Barnens uppfattningar om detta var såvitt vi kunde bedöma efter en läsning av akterna inte utrett. Det framstod också som mycket osäkert om en institutionsplacering jämförbar med liknande instanser i Sverige skulle kunna åstadkommas.

När tjänstemännen i intervjuerna fick frågan om barnets egna röster får utrymme i deras beslut gled samtalen fort över till att handla om hur ”svårt” det är att prata med barn. De var framför allt intresserade av att tala om vilka metodrelaterade problem de såg i samtalen med barn, snarare än vilken betydelse barns egna berättelser fått för utgången i beslut. Några intervjupersoner menade att samtalen är så svårt att de är rädda för att tala med barnen eftersom efter som de upplevde sig ha en bristande kunskap och förståelse och inte vill riskera att skada barnen genom att riva upp traumatiska minnen eller likande.

Endast två av intervjupersonerna kunde ge exempel på när barnens berättelser haft en väsentlig påverkan på utgången i beslut. Det sammanlagda antalet barn i familj som de

20 tjänstemännen träffat under alla de år de jobbat inom asylprövningen är tämligen omfattande. Det är rimligt att anta att en betydande del av dessa barn har burit på berättelser om egna asylskäl som, om de hade kommit fram i asylprocessen, skulle kunna leda till uppehållstillstånd för barnet även i familjer där föräldrarna inte ansetts ha asylskäl. Att de flesta av intervjupersonerna aldrig varit med om att ett barns berättelse lett till upptäckten av egna asylskäl som skiljer sig från föräldrarnas brist på asylskäl är något förbryllande. En bristande kunskap om hur barnsamtal kan utföras för att barns skäl ska komma fram och vad som till synes är en brist i att organisera verksamheten gör att barns asylskäl inte kommer fram. Men tjänstemännens ambivalenta inställning till att tala med barn har inte enbart med en känsla av okunskap att göra, frågan handlar också om att barnutredningar sällan enligt tjänstemännens erfarenheter ger någonting av värde för asylbedömningen.

Handläggarna och beslutsfattarna beskrev att barn i det stora hela snarare hörs av andra skäl än att de på allvar tror sig kunna få reda på deras egna asylskäl under samtalet med barnen. De talade mer om samtalet med barnen som ett tillfälle att bl.a. höra hur barnet mår, att försäkra sig om att det inte far illa och att förklara vad asylprocessen handlar om. Dessa funktioner är i sig inget negativt, men är ändå tämligen perifera i relation till det huvudsakliga syfte som samtalet med barn har, nämligen att liksom vuxna asylsökande berätta om skälen för familjens flykt.

Även frågorna 1 & 2 c) innehåller en delfråga om hur tillämpningen utifrån utlänningslagens formulering stämmer överens med det innehåll principen har i barnkonventionen, i detta fall principen om barnets rätt att höras. I denna fråga är intervjuerna ännu tydligare med att tjänstemännen i stort inte ser någon stor skillnad mellan de olika formuleringarna, och vi kan inte heller här se utifrån vår analys av hur besluten skrivs att de skulle sett annorlunda ut om barnkonventionens formulering hade varit rådande. Tjänstemännens problem med att höra barn, som de själva beskriver saken, ligger på ett grundläggande plan som inte barnkonventionens formulering skulle påverka i praktiken.

Avslutningsvis är resultatet av granskningen i denna del ett uttryck för att tjänstemännen på Migrationsverket saknar förutsättningar att leva upp till barnrättskommitténs krav på en anpassad process där barn har utrymme att komma till tals. Tvärtom finns det skäl att tro att kommitténs förmaning att samtal med barn inte får göras för syns skull – genom s.k. ”symboliska förhållningssätt” (FN:s barnrättskommitté 2009, punkt 132, barn måste enligt kommittén ”ha möjlighet att framföra anledningarna till sin asylansökan” (FN:s barnrättskommitté 2009, punkt 123) – är en realitet i vardagens praktik på Migrationsverket. Utifrån våra tidigare studier är vårt intryck att fler barn kommer till tals idag än för tio år sedan, detta i linje med regeringens viljeinriktning, men att det inte sker i enlighet med barns rättighet enligt barnkonventionen att få sin röst hörd.

### 7.3 Hur tillämpas bestämmelsen om hänsyn till det barnet har sagt?

*Fråga 1 & 2 d) Hur tillämpas bestämmelsen i 1 kap. 11 § utlänningslagen om att den hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar?*

Som redan framkommit var det inte i ett enda beslut inom delstudie ett som vi kunde se att barnets berättelse hade haft någon betydelse för beslutsgrunden och det är därför svårt att säga något om vilken hänsyn som tagits till barnets ålder och mognad i bedömningen av vad barnet har sagt. Det förekom att beslut riktade sig till barnet genom skrivningar i du-form vilket framstod som en fråga om ordval (dessa beslut skilde sig inte på något annat sätt från andra beslut). Ett beslut innehöll en formulering om att ”hänsyn tagits till uppgifter barnen lämnat utifrån deras mognad” vilket möjligen kan ses som en indikator på att muntliga utredningar har ägt rum, men det redovisades inte vad barnet sagt eller vilken betydelse detta haft. En tjänsteman beskrev i intervjun hur hon i brist på lämplig utbildning i att tala med barn ”chansar lite” i hur hon försöker anpassa samtalet med barn i olika åldrar. Den brist på utbildning i hur man talar med barn som många av intervjupersonerna pekade på blir särskilt tydlig när det gäller att anpassa utredningen efter barnets ålder och mognad.

En aspekt som återkommer i intervjuerna handlade om tidsbrist och den symboliska vikt som läggs vid barns rättigheter på ett allmänt plan i asylprövningen. Detta uttrycktes bl.a. som vi redan nämnt i hur barnkonsekvensanalysen blev en checklista för samtalet med barn där tjänstemännen checkade av det som krävs av dem i samtalet med barnen. Bedömningen av vilken hänsyn som skulle tas till det barnet sagt utifrån dess ålder och mognad skedde främst av varje enskild utredare utifrån den kunskap som hen tillgodogjort sig. Detta berodde framförallt på den enskilde handläggarens kompetens som alltså enligt dem själva varierar. Ett formalistiskt förhållningssätt till barnkonventionen och barnkonsekvensanalys underlättade inte en process där barnets ålder och mognad togs i beaktande.

### 7.4 Hur hanteras barns egna asylskäl i Migrationsverkets beslut?

*Fråga 1 e) Barnkonventionen utgår från barnet som en kompetent individ, med egna individuella rättigheter (jfr art. 2). Hur hanteras barnets egna asylskäl i Migrationsverkets beslut (sett i relation till föräldrarnas/förälderns skäl för ansökan)?*

Denna fråga hör till delstudie ett enligt utredningsdirektivet, men under vårt arbete så har det framkommit att frågan är aktuell även för delstudie två. Det faktum att vi läst hela akter i denna del ger en djupare bild av hur uteblivandet av bemötande och utredning av barns egna asylskäl överskuggande asylprocessen för berörda barn. Svaret på frågan har på flera sätt en anknytning till vårt inledande resonemang och som barnkonventionen i sig självt kan ses som ett politiskt erkännande av; barns röster är underordnade, d.v.s. barns intressen och behov är en fråga om policy där barns egna erfarenheter inte kommer fram. Vidare kan man fråga sig om de brister vi kunde identi-

era avseende barnkonventionen i asylprocessen också har anknytning till mer genomgripande problem, att så är fallet menar vi blev tydligt vid en granskning av hur barns egna asylskäl uppdagas, utreds och bedöms.

Några familjer som hade flytt kriget i Syrien beviljades status som flyktingar efter det att man prövat deras skäl individuellt. Bland de totalt åtta barn i delstudien som förklarades vara flyktingar baserades inget beslut på barnens egna asylskäl. I Syrienärendena var resonemang om att barnen saknade egna asylskäl alternativt att barnen anslöt sig till föräldrarnas skäl vanligt förekommande medan det sällan redovisades på vilket sätt barnens egna åberopade skäl hade bemötts, utretts och beaktats. Detta faktum menar vi kan sägas återspegla den bild några av tjänstemännen förmedlade att det är ”extremt sällan” som barnens asylskäl skiljer sig från föräldrarnas. Ett konkret exempel på ett sådant beslut rör en fjortonårig pojke som utsatts för trakasserier i skolan. Dessa hade inletts efter det att han skrivit en uppsats om regimen i hemlandet. Pojkens erfarenhet är ett exempel på hur uppenbarandet av händelser som skulle kunna utgöra barnspecifika former av förföljelse inte utreddes vidare.

Barnets bästa och barns rättigheter i övrigt förekom som redan nämnts inte alls i besluten rörande asylsökande barn från andra EU-länder. Inte i något av besluten återfanns ett resonemang om barnets situation eller konsekvenserna för barnen av ett återvändande.<sup>30</sup> En rimlig slutsats av denna del av kartläggningen är att barnen från andra EU-länder i praktiken inte fått sina asylskäl prövade i sak, detta trots att deras ansökan formellt tagits upp till prövning. Vår kartläggning tyder på att asylansökningarna från EU-medborgare på förhand ansågs ogrundade, oavsett vilka skäl familjerna åberopade.

Även i delstudie två kom barns egna asylskäl i skymundan i prövningen av familjeärenden, det gällde även i fall där sådana skäl hade åberopats. Vi upptäckte i delstudien flera exempel på fall där barnens skäl antingen ignorerats helt eller också avfärdades med hänvisning till att myndigheterna i hemlandet skulle kunna erbjuda familjerna hjälp. Några exempel på barns egna asylskäl var misshandel i hemmet, att bevittna när ens mamma våldtas eller försöker ta sitt liv, att ha gripits av polis pga. förälders politiska engagemang, att trakasseras i skolan och utsättas för misshandel av lärare pga. etnicitet eller hedersproblematik. Fallen med romska barn som trakasserats i skolan illustrerar den vidare tendensen att barnens flyktinggrundande erfarenheter, även om de uppdagats tidigt i processen, inte beaktats i prövningen av familjeärenden. Konsekvenserna av att barns egna asylskäl kom i skymundan från första början innebar stora problem för de familjer som senare hamnade i verkställighetshinderprocessen. Den omständigheten att barnens yrkanden omnämndes i grundbeslutet övergick, kunde vi se, i bedömningen av verkställighetshinder till ett slags förmodan om att dessa yrkanden också hade utretts och prövats. I materialet framkom emellertid att någon egentlig utredning eller prövning av dessa asylskäl inte gjorts utan de hade blott nämnts under yrkanden.

---

<sup>30</sup> Den praxis som Europadomstolen kommit med gällande att urusla boende kan vara en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen, fanns exempelvis inte med i beslutsgrunderna även om det framkommer i de sökandes berättelser att hemförhållandena i vissa fall var mycket svåra (se Hammarberg 2011, sid. 52).



Barns asylskäl i de granskade akterna förknippades alltså med resten av familjens skäl till den grad att den individuella rätten till prövning inskränktes markant. I Visos fall utreddes exempelvis inte den misshandel och de trakasserier han utsatts för i hemlandet pga. etnisk tillhörighet, en tillhörighet som gällde hela familjen men där risken för kränkning var individuell. I Sufes fall bemöttes inte att han hade varit gripen av polis eller misshandlats i skolan av lärarna, istället stod den omständigheten att fadern godkänd resan till Sverige i fokus för avslagsbeslutet. Det bör också poängteras att familjerna med de omhändertagna barnen hamnade i en spiral av nya ansökningar där nya skäl inte ansågs tillräckligt bevisade, och där nya bevis i Migrationsverkets ögon alltid bedömdes som ”gamla” skäl. Människors verkliga erfarenheter kom i skymundan av en outtalad konsensus om vikten av barns rättigheter på ett symboliskt plan. Så blev exempelvis ett folkrättsligt åtagande, genom en ratifikation av barnkonventionen, en bevekelsegrund för att en utvisning inte stod i motsättning till barnets bästa.

I ett fåtal ärenden i delstudie två hade barnens egna skäl en viss betydelse för utgången i ärendet. I dessa beslut var följande aspekter viktiga: ett bättre klagorörelse av barnens vårdbehov genom läkarintyg; att barnet tappat språket helt och hållet; att – som i El-nas fall – barnet börjat berätta om tidigare trauman; alternativt att Migrationsverket inte hade några upparbetade kontakter med myndigheter i ursprungslandet.

I intervjuerna framkom att de gånger som barnspecifika asylskäl förekom i beslut handlar det främst om barnnäkenskap, könsstypning och risken att bli barnsoldat, dvs. sådana specifika kränkningar som förarbetena redovisar. Detta är skäl som drabbar barn för att de är barn eller som typiskt sett drabbar barn för att de som barn gör vissa saker, exempelvis vistas i vissa miljöer till skillnad från de flesta vuxna personer. Övriga möjliga barnspecifika asylskäl, exempelvis hedersrelaterade brott eller förnekande av utbildning pga. religiös tillhörighet, togs inte upp i intervjuerna. Tjänstemännen berättade att barnspecifik landinformation inte används för att finna andra möjliga barnspecifika skäl än de ovan nämnda. Kränkningar av barn i den privata sfären diskuterades endast av ett fåtal tjänstemän, då utifrån en reflektion om att misshandel i hemmet eventuellt skulle kunna åberopas mer som ett barnspecifikt asylskäl men att detta inte görs. Varför endast vissa barnspecifika asylskäl kommer fram i asylprocessen förklarades av tjänstemännen själva med att det finns tydlig praxis på de områdena.

Vi visade ovan att barnkonventionen kommit att uppfattas som relevant först i samband med bedömningar av humanitära skäl och detta verkar även ha bidragit till att leda bort fokus från att barn kan ha egna skäl till att beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller på andra skyddsgrunder. En annan förklaring som tjänstemännen själva gav, till att barns egna asylskäl sällan kommer fram, var att de uppfattar att barns skäl sällan (enligt några personer *extremt* sällan) skiljer sig från föräldrarnas skäl.

Här framträder en ”negativ spiral” som bidrar till att barns egna asylskäl kommer i skymundan: Tjänstemännens bristande kunskaper om hur barnkonventionen skulle kunna tillämpas i beslut blev i intervjuerna, oförskyllt, en grund för antagandet att det i regel saknas asylskäl som bara drabbar barn eller som typiskt sätt drabbar barn för att de är barn, vilket i sin tur ledde till att man inte behövde söka efter dem. I och med att barns egna skäl antogs saknas så ansåg sig tjänstemännen inte heller manade att beakta barnspecifik landinformation. I och med att barnspecifik landinformation inte lades till grund för beslut så uppdaterades tjänstemännen inte heller på vilka barnspeci-

fika asylskäl som kunde finnas osv. Sammanfattningsvis kan vi efter vår granskning med fog hävda att *barns egna asylskäl som regel inte låg till grund för myndighetens asylbeslut* i barnens ärenden. I detta avseende bekräftar vår studie en rad tidigare undersökningar som behandlar närliggande frågor.

Avslutningsvis kan vi efter vår granskning med fog hävda att *barns egna asylskäl som regel inte låg till grund för myndighetens asylbeslut* i barnens ärenden. I detta avseende bekräftar vår studie en rad tidigare undersökningar som behandlar närliggande frågor (se ovan sid. 58).

## 7.5 I vilken utsträckning ger Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd?

*Fråga 2 e) I vilken utsträckning ger Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 12 § utlänningslagen? Har Migrationsverket fört resonemang kring möjligheten att ge ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och innehåller ett sådant resonemang i så fall en motivering utifrån barnets rättigheter?*

I uppdragsbeskrivningen ingår också en fråga för delstudie två som specifikt berör förekomsten av tidsbegränsade uppehållstillstånd i LVU och SoL-ärenden.

Vi kan inte dra några slutsatser om vilka resonemang Migrationsverket eventuellt för kring möjligheten att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det är inte heller säkert att frånvaron av sådana resonemang i det granskade materialet innebär att det kan uteslutas att de faktiskt förekommer. För att kunna svara på den frågan behöver just de utredare, beslutsfattare och chefer tillfrågas som är inblandade i de relativt få beslut det rör sig om. Det har inte varit möjligt inom ramen för vår studie att söka upp dessa personer och eftersom de beslut vi blivit tilldelade inte verkar vara samtliga fall där barn omhändertagits under asylprocessen kan vi inte heller med säkerhet utesluta att resonemang om tillfälliga uppehållstillstånd förekommer i andra sådana beslut.

I besluten finns begränsad information om hur Migrationsverket resonerar i denna fråga. Även under intervjuerna framkom det att tjänstemännen i regel inte resonerat kring tidsbegränsade beslut som ett möjligt sätt att hantera situationer där barn omhändertagits under asylprocessen. I ett av de undersökta fallen beviljades dock det omhändertagna barnet temporärt uppehållstillstånd pga. relationen till föräldern: Det rörde den pojken som var född utom äktenskapet och vars mamma inte visade någon vilja eller förmåga att knyta an till sonen. I en tjänsteanteckning av Migrationsverket framkom att graviditeten var ett resultat av en gruppvåldtäkt. Däri sägs det: ”För det fall han beviljas uppehållstillstånd avser socialtjänsten att begära att förvaltningsrätten flyttar över vårdnaden från NN till familjehemsföräldrarna.” Det framgick inte om beslutet om det temporära uppehållstillståndet hade föregåtts av någon barnkonsekvensanalys.

Under intervjuerna nämnde inte någon av tjänstemännen att de skulle ha utforskat möjligheterna till att ge tillfälligt uppehållstillstånd till barn som är omhändertagna. Dock så reflekterade en av dem kring ett annat sorts fall där en mamma var döende i

cancer vilket skulle kunna ge tillfälligt uppehållstillstånd för vård i livets slutskede. Hon tyckte inte att det är förenligt med barnets bästa i en sådan situation att barnen får ett temporärt uppehållstillstånd som upphör när mamman dör.

En utveckling mot att fler barn som är omhändertagna får tillfälliga uppehållstillstånd skulle kunna vara problematisk i perspektiv av att barns långsiktiga utvecklingsmöjligheter då med svårighet kan säkerställas. Det finns anledning att fundera över om inte permanenta uppehållstillstånd till alla asylsökande under 18 år och deras familjer som beviljats asyl vore att föredra i ljuset av de krav som följer av att Sverige har ratificerat barnkonventionen.

## 7.6 Vilket genomslag får barnkonventionens artiklar i besluten?

*1 & 2 a) Vilket genomslag får grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen i besluten?*

### 7.6.1 Vilket genomslag får artikel 2 om icke-diskriminering?

En utgångspunkt vid tillämpningen av barnkonventionen är att asylsökande barn är *barn* i första hand och asylsökande i andra hand. Detta innebär att de har en principiell rätt till lika möjligheter som alla andra barn. Ett viktigt undantag är dock uppehållsrätten – den reglerade invandringen gör att situationen för barn i asylprocessen skiljer sig från barn med uppehållstillstånd. Med andra ord ger diskrimineringsförbudet ingen generell *rätt* till uppehållstillstånd. Detta framkom i besluten genom en återkommande formulering att det inte kan vara ett kriterium i sig själv för uppehållstillstånd att vara barn. I de granskade besluten hänvisades till förarbetenas argument om att det inte alltid är barnets bästa att stanna i Sverige m.m. En rad hänvisningar återkom till rättskäl-  
lor som pekade *mot* beviljande av uppehållstillstånd. Några av intervjupersonerna gav även uttryck för denna problematik när de påpekade att det känner sig osäkra inför att ge bifallsbeslut som baserar sig på en argumentation utifrån barnkonventionen. Denna osäkerhet, om man så vill osäkerhet inför att använda sig av en fördragskonform tolkning, hävdade de kommer ur det faktum att ett bifallsbeslut som regel inte överprövas av domstol – det är i princip bara avslag som överklagas. Argumenten mot uppehållstillstånd tenderade att kasta överskyla utrymmet för barns rättigheter, dessa utgör för handläggarna på Migrationsverket på ett allmänt övergripande plan en tolkningsram för innebörden av barnets bästa enligt utlänningslagen.

Diskrimineringsförbudet innebär i asylprocessen att lika fall ska behandlas lika. Varje enskilt barn har rätt till en lika grundlig, och individorienterad, prövning av sina asylskäl som andra barn och vuxna asylsökande personer. Barn åberopade asylskäl ska först och främst bedömas utifrån samma kriterier i utlänningslagen som vuxna personer. Vidare så kan barn därutöver ha ytterligare skyddsskäl som vuxna inte kan ha, s.k. barnspecifika former av förföljelse. Barnkonventionen kan användas som ett verktyg i förhållande till samtliga asylgrunder i utlänningslagen för att tillse att barns egna skäl utreds grundligt. Asylutredaren frågar sig då vilka förutsättningar som finns att barnet får sina rättigheter skyddade vid ett återvändande till ursprungslandet. Det sist-

nämnda såg vi exempel på i beslutet om Ajka som beviljades uppehållstillstånd i Sverige pga. synnerligen ömmande omständigheter.

I vår kartläggning av beslut i övrigt kunde vi inte se vare sig att trovärdighetsbedömningar rörande barn skiljer sig från dem gällande deras föräldrar, eller att barnspecifika former av förföljelse gavs något utrymme i asylprövningen. Inte i ett enda av de undersökta ärendena ansågs barnet vara huvudsökande. Granskningen av beslut visar sammantaget att barns egna asylskäl kommer i skymundan.

Även på andra sätt fann vi problem i asylprocessen med avseende på artikel 2. Det var tydligt att utfallet av en familjs process var beroende av vem den involverade handläggaren var. Detta syntes särskilt tydligt i förhållande till hur s.k. olaglig vistelse bedömdes i de varierande bedömningarna av barnets anknytning till Sverige. I fyra avslagsbeslut inom delstudie ett hade barnen vistats länge i Sverige under hot om avvisning. I tre av dessa fall argumenterade Migrationsverkets beslutsfattare mot att olaglig vistelse skulle räknas med i bedömningen av anpassning. I ett av besluten hänvisade man till att lagstiftarens mening inte kan ha varit att vistelsetiden i samband med varje ansökan ska räknas samman, ”eftersom det skulle uppmuntra till upprepade ansökningar”. Samtidigt har lagstiftaren öppnat upp för en mer generös tolkning i just sådana fall, när barn är berörda. Även några domar från Migrationsöverdomstolen talar för att utrymme finns för Migrationsverket att beakta tiden som en familj levit som gömd. I vår granskning upptäcktes att tidigare praxis använts till den sökandes nackdel, trots att denna praxis ger utrymme för att särbehandla barnen på det sättet att all vistelsetid beaktas. Ur de asylsökande barnens perspektiv förbisågs här en viktig faktor som hade att göra med att fallet just var ett barnärende. I intervjuerna talade någon handläggare om att hon sökte upp den beslutsfattare som kunde ge henne det beslut hon ville ha, medan en annan intervjuperson framhöll att det inte alls är så det ska gå till utan fall där handläggare och utredare inte är överens ska dras inför en chef som tar beslut om man inte kommer överens. Inom en asylenhet framkom det också av den förstnämnda handläggaren att olika beslutsfattare får olika rykten om sig huruvida de ger många eller få permanenta uppehållstillstånd. Denna typ av olika behandling är förvisso inte unik för Migrationsverket utan förekommer i de flesta myndigheter på något sätt, problemet här ligger i att konsekvenserna av ett beslut för asylsökande barn mycket väl kan handla om liv eller död. Som vi såg i flera av besluten i delstudie två förelåg det en risk för att barnen i familjerna skulle komma att skickas till andra länder utan sina föräldrar, länder där det var mycket osäkert huruvida omhändertagandet av barnen skulle kunna leva upp till ens de mest grundläggande kraven för barn i en motsvarande situation i Sverige. Att dessa länder hade ratificerat barnkonventionen utgjorde ett argument för avslag även om det menar vi i praktiken torde spela mindre roll för hur barnens liv kommer att se ut på såväl kort som på lång sikt.

Ytterligare ett resultat som blev tydligt i såväl intervjustudien som i undersökningen av besluten och akterna var att barnens egna asylgrunder, om de utreddes alls, behandlades som en aspekt av humanitära skäl snarare än barnspecifik, tänkbart flyktingstatusgrundande, förföljelse. I de fall ett samtal med barn genomfördes så ställdes inte specifika frågor om skyddsgrundande förföljelse, detta gällde även i ärenden där alla barnen i familjen hade intervjuats på Migrationsverket. Barnens individuella asylskäl prövades följaktligen inte på samma villkor som de vuxnas skäl, och därför inte i enlighet med diskrimineringsförbudets grundläggande mening likhet inför lagen. Detta kan ses som

en indikator på ett svagt genomslag för barnkonventionen i rättstillämpningen. Mänskliga rättighetsprinciper handlar i dessa fall snarare om form än om innehåll. Vidare kan konstateras att asylsökande barn inte enbart särbehandlas i förhållande till vuxna utan att det också vid en jämförelse mellan olika fall inom gruppen asylsökande barn finns problem med slumpmässighet, detta bekräftades i flera intervjuer.

Barns situation, så den tonar fram i vår kartläggning, är sammanfattningsvis ett uttryck för mer genomgripande rättssäkerhetsproblem i asylprocessen, där slumpmässighet och en alltmer teknifierad process succesivt urholkar människors rätt att åtnjuta en fristad från förföljelse och förtryck. Det är oklart vilken betydelse en inkorporering av barnkonventionen skulle kunna ha för att avhjälpa dessa brister. Barns ställning är beroende av hur en rad andra internationella förpliktelser än barnkonventionen såsom flyktingkonventionen, Europakonventionen m.m., kommer till uttryck i Migrationsverkets beslutsfattande liksom av förändringar på en organisatorisk nivå samt resurstilldelning.

### ***7.6.2 Vilket genomslag får artikel 3 om barnets bästa?***

Barnets bästa är ett vagt begrepp som alla håller med om är viktigt. Det har nära anknytning till diskrimineringsförbudet eftersom barnets bästa ska säkerställa att barn inte särbehandlas negativt i förhållande till vuxna. Därutöver innebär barnets bästa-principen liksom diskrimineringsförbudet en anpassning, eftersom barn befinner sig i en underordnad position på flera sätt. Att barnets bästa fördes in i utlänningslagen var ett politiskt erkännande av detta förhållande liksom av att barn ofta inte görs delaktiga i beslut som rör dem.

I förhållande till barnkonventionen beskrivs barnets bästa ibland som något bredare än barns mänskliga rättigheter, för att låna Schiratzkis definition ”alla upptänkliga aspekter av ett barns liv”. Barnrättskommittén har poängterat att begreppet barnets bästa är flexibelt och ”bör justeras och definieras individuellt utifrån det berörda barnets [...] specifika situation, med hänsyn tagen till personliga sammanhang, situationer och behov” (FN:s barnrättskommitté 2013, punkt 32). I vår granskning fanns ett fåtal exempel på resonemang som tyder på att en bedömning hade gjorts av barnets faktiska levnadsvillkor.

I besluten som vi granskat var ett vanligt konstaterande det att beslut kan genomföras även i fall där barnet och föräldrarna lever åtskilda i Sverige pga. vårdinsatser med stöd av LVU och SoL. En koppling mellan barnets situation och utgången i ärendet fanns i ett beslut inom delstudie två. Denna koppling uppstod efter att barnet oväntat började berätta om trauman hon upplevt i sitt hemland. Detta i kombination med att Migrationsverket inte hade några upparbetade kontakter med ursprungslandets myndigheter om ordnat mottagande för barn ledde till beviljande av uppehållstillstånd.

Att principen om barnets bästa är ett vagt begrepp för tjänstemännen framkom tydligt i deras intervjusvar. Det kan hävdas, mot bakgrund av svaren på intervjufrågorna såväl som vår undersökning av beslut och akter, att det vaga och öppna begreppet i kombination med försöken att rättsligt konkretisera barnets bästa har fått till konsekvens att barnets bästa bland tjänstemän på Migrationsverket uppfattas som relevant först under

bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter att bevilja uppehållstillstånd.

Principen om barnets bästa är tänkt att säkerställa att alla som möter barn i asylprocessen strävar efter bästa möjliga lösningar för det enskilda barnet, ”vid alla åtgärder som rör barn” som det står i artikel 3. Att bedömningen av barnets bästa som sagt till stor del har förskjutits till bedömningen av synnerligen ömmande skäl är ett strukturellt problem. Flera tjänstemän berättade också att barnets bästa många gånger blir en standardfras eller bara tomma ord, speciellt vid resonemang om att ett barns bästa alltid är att vara med sina föräldrar. Detta menar vi hänger ihop med tendensen att bortse från barns egna asylskäl när de söker asyl tillsammans med sin familj, och med att barnen klumpas ihop med andra familjemedlemmar. Barnets bästa tenderar att bli en standardfras alla kan ställa sig bakom men som inte får någon reell betydelse för de berörda barnen. Detta bekräftades av tjänstemännen som vi intervjuade. En tjänsteman beskrev hur hon många gånger känner sig som en hycklare då det är så svårt att bedöma framtida risker för barn vid ett återvändande, särskilt då hon använder standardfraser som den negerande formen ”det kan inte anses strida mot barnets bästa att...”.

Denna typ av negativa formuleringar av barnets bästa var vanlig både i besluten och i tjänstemännens intervju svar. En av tjänstemännen talade om att något ”*inte är barnets sämsta*” istället för att det ”*inte strider mot barnets bästa*”, hon likställde alltså en beskrivning om vad som är barnets bästa med att det ”inte är barnets sämsta”. En sådan glidning i bedömningen av barnets bästa reproducerar synen på det asylsökande barnet som utvisningsbart snarare än en person med rätt till skydd. En risk med den utbredda användningen av den negerande formen att något ”inte kan anses strida mot barnets bästa” i besluten är att barnets bästa-principen på detta vis kommer att stå i motsatts till vad som verkligen är barnets bästa. En utveckling kan här skönjas mot ett ”race to the bottom”, där beslutsfattare och handläggare kommit att söka efter var gränsen går för hur dålig situationen i hemlandet kan vara för att de ändå ska kunna avvisa en familj, istället för att med en fördragskonform tolkning av utlänningslagen fokusera på vilka former av förföljelse eller annan negativ behandling som just det här barnet riskerar att utsättas för. Internationell rätt framstår i sammanhanget som en outnyttjad resurs vid rättstillämpningen, ett problem som tidigare studier visat finns även på andra områden än barns rättigheter (se Stern 2012). Den utbredda användningen av den negerande formen att något ”inte kan anses strida mot barnets bästa” riskerar även denna att leda till att fokus hamnar på vilken lägstanivå som kan tolereras för situationen i hemlandet. Det är viktigt att vara tydlig med att skilja på innebörden i vad som är ”barnets bästa” från vad som ”inte kan anses strida mot barnets bästa”. Risken är annars att barns rättigheter urholkas successivt.

Ett annat viktigt resultat som framkom i undersökningen är att vid bedömningen av vad som var barnets bästa i det enskilda fallet framkom diametralt olika uppfattningar hos olika myndigheter. I intyg efter intyg fann vi i vårt material resonemang om vilka svåra konsekvenser ett återsändande till ursprungslandet skulle få för barnen. Läkares och socialtjänsters bedömningar möttes av Migrationsverket med kortfattade ställningstaganden, för att nämna några exempel, om att bevisen är otillräckliga; att barnets bästa inte får tolkas så långtgående att det i alla fall leder till uppehållstillstånd; att de skäl som åberopats inte är tillräckligt ömmande. Tendensen att relationen mellan Socialtjänsten och Migrationsverket är komplicerad framträdde även under intervjuer-

na, där exempel nämndes på hur Socialtjänsten tagit initiativet till att barnets nya omständigheter skulle tas upp för ny prövning, vilket sedan skedde tack vare vad som uppkommit i Socialtjänstens samtal med barnen. I besluten tonade ibland också fram en misstro mellan myndigheterna, Socialnämnden tycks känna sig misstrodda av Migrationsverket. Detta problem har diskuterats även i en tidigare kartläggning av UNICEF (2011, sid. 28).

Socialtjänsten och Migrationsverket har olika roller och funktion samtidigt som de förväntas samarbeta i asylprocessen, det gäller särskilt barn som fått avslag och samtidigt är föremål för vårdinsatser enligt LVU eller SoL. Beträffande innebörden av barnets bästa så visar detta resultat att tolkningen av begreppet är helt beroende av den aktuella kontexten. I sammanhanget för den här granskningen liksom i andra sammanhang omförhandlas universella principer i lokala praktiker något som bl.a. sker utifrån vad som är möjligt att säga och inte säga om barn i det specifika sammanhanget. Detta menar vi är viktigt att ha i åtanke i diskussionen om barnkonventionens inkorporering i svensk lag. Antagandet att mer rättigheter för barn i sig självt är något gott kan minska utrymmet för reflektion omkring vad barns rättigheter betyder i en specifik situation, som barnrättsforskaren Didier Reynaert m.fl. (2012) framhåller. Det finns en risk att fler lagar med mer rättigheter, som visat sig sällan ha någon betydelse för barn i praktiken, kan vara kontraproduktivt. Om barns rättigheter ska stärkas i asylprocessen krävs åtgärder och insatser i form av politiska omprioriteringar, de följer inte automatiskt av en inkorporering av barnkonventionen.

### ***7.6.3 Vilket genomslag får artikel 6 om rätt till liv och utveckling?***

I kapitel två kom vi fram till att en särskilt viktig fråga för denna utredning är om det finns någon risk för att barnet skadas i sin psykosociala utveckling vid ett återvändande. Samtliga barn i vår kartläggning vilka hade flytt pga. den väpnade konflikten i Syrien beviljades uppehållstillstånd i Sverige. I deras beslut fanns ingen hänvisning till barns rättigheter, eller till barnkonsekvensanalyser, men fallen kan ändå sägas vara ett uttryck för att barns grundläggande rättighet till liv tillgodosågs genom att de fick skydd i Sverige.

Mot bakgrund av det rättsliga ställningstagandet om uppehållstillstånd för syriska flyktingar kan det, vilket också framkom i besluten, tyckas onödigt med en grundlig barnkonsekvensanalys. Icke desto mindre finns anledning att vara uppmärksam på frågan om konsekvensen, för andra ärendetyper, av en sådan acceptansen för avsaknaden av resonemang om konsekvenserna för barnen. Det är också viktigt att komma ihåg att individens rätt att få sina asylskäl prövade i förhållande till flyktingparagrafen är absolut, oavsett om det finns ett rättsligt ställningstagande om en automatisk rätt till skydd pga. krig.

I delstudie ett fann vi att bedömningen av psykosocial utveckling framförallt skedde utifrån förarbetsuttalanden snarare än med utgångspunkt i barnets situation. De frågor som har anknytning till frågan om barnets psykosociala utveckling, dvs. hur väl integrerat barnet är; hur goda förutsättningarna är för att barnet ska kunna integreras i sociala relationer; vad det finns för förutsättningar och förhållanden i hemlandet i jämförelse med i Sverige för barnets utveckling, behandlas inte djupgående.

Under intervjuerna så ledde samtalet in på artikel 6 främst när bedömningen av synnerligen ömmande omständigheter diskuterades. Tjänstemännen använde främst utlänningslagens formuleringar om barns utveckling snarare än artikel 6 under samtalet vilket återspeglar frånvaron av artikel 6 i besluten. Ingen av intervjupersonerna uppgav heller att de någonsin använt artikel 6 explicit i ett beslut. Detta kan förmodligen delvis förklaras av att Utlänningslagens formulering av barnets bästa innefattar ett beaktande av barnets hälsa och utveckling och att tjänstemännens bedömning av barns utveckling på så sätt blir en del av den sammantagna bedömning av barnets situation som de ”bäskar in” i bedömningen av barnets bästa. Intervjusvaren pekar i riktning mot en juridisk-teknisk tillämpning av utlänningslagens paragrafer som inbegriper en outtalad konsensus om att barnkonventionens artiklar är viktiga på ett allmänt plan. I fall som inte handlar om synnerligen ömmande omständigheter så blir tillämpningen av barnets bästa av symbolisk karaktär i korta ordalag, och barns rätt till utveckling kommer i skymundan i en process som kännetecknas av ett formalistiskt förhållningssätt till rättigheter. Referenser till vissa utvalda förarbetsuttalanden och tidigare praxis på området, ersätter i besluten ett resonemang omkring det aktuella barnets förutsättningar att utvecklas fysiskt och psykiskt såväl som politiska varelser långsiktigt etc. En konsekvens av detta är att barn kan komma att återsändas till länder där de faktiskt tar stor skada i sin psykosociala utveckling.

#### ***7.6.4 Vilket genomslag får artikel 12 om barnets rätt att höras?***

Artikel 12 i barnkonventionen innebär att Migrationsverket inom ramen för sitt uppdrag ska sträva efter bästa möjliga lösningar för det enskilda barnet med hänsyn tagen till hens åsikter. En utgångspunkt i barnkonventionen rörande föräldrars uppfattningar är att de förutsätts ha barnets bästa för ögonen. Ytterligare en aspekt i asylprocessen är att ett barns egen berättelse inte är tillräckligt som bedömningsgrund. Utöver det som barnet själv berättar om så har Migrationsverket att utreda vilka risker som finns vid ett återvändande för att barnet nekas tillgång till sina mänskliga rättigheter. Icke desto mindre kan utredningssamtalet vara ett avgörande moment för att barns egna asylskäl ska kunna synliggöras. För detta krävs utbildade tjänstemän och att tillräcklig tid avsatts för intervju och utredning.

I den föreliggande utredningen har vi kommit fram till att när artikel 12 genomfördes i bedömningen av asylansökningar så spelade det mycket liten roll att barnet har kommit till tals. Det var inte möjligt utifrån det undersökta materialet att svara på frågan vilken betydelse som givits till barnets mognad och utveckling. Avtryck från samtal med barn för familjernas slutgiltiga beslut var uppseendeväckande litet. Vi vågar hävda att barnsamtal i en hel del fall genomförs för sakens skull.

I de situationer då barns erfarenheter användes som en reell bedömningsgrund i vårt granskade material så skedde det inte med hänvisning till utredningen med barnet utan via policydokument och allmänna hänvisningar till barnets bästa. I intervjustudien bekräftas dessa resultat genom tjänstemännens beskrivningar av att samtalen med barnen präglades av andra saker än barns egna asylskäl.



### ***7.6.5 Vilket genomslag får barnkonventionens övriga artiklar?***

I det inledande teorikapitlet resonerade vi omkring några ytterligare artiklar i barnkonventionen som skulle kunna vara relevanta för asylprövningen. Ingen av dessa artiklar, eller andra vägledande uttalanden från barnrättskommittén omnämns i de granskade besluten. En analys av vilket genomslag dessa artiklars innebörd implicit skulle kunna ha fått för besluten anser vi inte är möjlig eftersom kunskapsnivån om barns rättigheter framstod som hjälpligt låg bland de tjänstemän och beslutsfattare vi intervjuade. Sammantaget menar vi att det finns fog för slutsatsen att barnkonventionens artiklar, bortsett från vissa få undantag, inte används på ett sätt som har betydelse för utgången i familjers ärenden.

## 8 Avslutande reflektioner

I vårt försök att analysera hur tillämpningen av utlänningslagen stämmer överens med barnkonventionen och vilka konsekvenser detta får för barn och deras familjer syns tydligt att barnkonventionen har många innebörder. Barnkonventionen är i sig själv inte koherent utan ett resultat av en politisk kompromiss som ger uttryck för en rad idétraditioner och värden som ibland överensstämmer och ibland krockar. Det är med nödvändighet så att konventionen får olika innebörder eftersom rättigheterna möter olika typer av kulturer, institutionella praktiker och handlingsstrategier hos exempelvis enskilda tjänstemän. Så även om det skulle finnas en ideal enighet på ett principiellt plan kommer denna innebörd att omförhandlas i varje specifik kontext.

Icke desto mindre är statliga myndigheter som Migrationsverket idag fullt ansvariga för att inom sina befogenheter främja och skydda barns rättigheter enligt Sveriges internationella åtaganden (Prop. 2009/10:232, sid. 8). Vid en läsning av Migrationsverkets policydokument framstår det som att detta också sker. Där står det t.ex. ”alla barnärenden prövas individuellt och hänsyn till barnets bästa tas i alla delar av processen”, ”barn i familjs egna asylskäl utreds, bedöms och redovisas i besluten”, ”genom barnkonsekvensanalyser säkerställs att barns egna asylskäl, utreds, bedöms och redovisas i besluten” (Migrationsverket 2012).

I denna kartläggning tonar delvis en annan bild fram. I granskningen av beslut framkommer liksom under intervjuerna att barnkonventionens intentioner, såsom dessa har transformerats in i utlänningslagen, inte har haft förväntad effekt. Utlänningslagens paragrafer om barnets bästa och barns rätt att komma till tals har inte motsvarats av ett beaktande av barns rättigheter i vardagens praktik. I fokus för handläggarna och beslutsfattarna står *rättstillämpning* snarare än de socialvetenskapliga och medicinska bedömningar begreppet barnets bästa förutsätter. Förklaringarna till de stora problemen i verksamheten finns *dels* i den omständigheten att staten har ett intresse, och ett privilegium, att begränsa invandringen till Sverige, och *dels* dagens allt mer effektivitetspräglade migrationshantering. Kraven på kortare handläggningstider tycks medföra att handläggningen går allt fortare trots ärendenas komplexitet. Det saknas uppenbart resurser för att göra de genomgripande utredningar som är nödvändiga i asylbedömningar.

En inkludering av barnets bästa i svensk lag, och framgent av hela barnkonventionen, menar vi är en eftergift och uttryck för överförande av ansvar från statliga institutioner till individer. Det är en eftergift till olika samhällsaktörer som kräver en starkare betoning av barns rättigheter. Barnets bästa och barns rättigheter kan egentligen inte hantteras på något särskilt bra vis av Migrationsverket, men lagstiftarna förskjuter problemen dit och låter tjänstemännen hantera sådant som inte kan hanteras särskilt väl i enskilda handläggningsprocesser. Av politiska skäl riskerar på detta vis barns rättigheter stanna vid retorik, utan egentligt innehåll. Den vaga innebörd av barns rättigheter som barnkonventionen ger uttryck för, i kombination med en gemensam uppfattning att barns rättigheter är en väldigt viktig fråga, förstärker paradoxalt nog denna problematik.

Är lagstiftningen i sig då ett uttryck för politiska kompromisser kring olika intressen, eller har statsmakten något politiskt intresse av att vara otydlig? Oavsett svaret på den frågan så kan med fog hävdas att de 20 år som gått sedan Sverige ratificerade barnkonventionen inte har lett till det genomslag man hade kunnat hoppas på.

*Inte minst är det oroväckande att Barnrättskommittén i sina kommentarer år efter år lyfter fram samma punkter där genomförandet brister och där konventionen helt enkelt inte uppfylls på ett tillfredsställande sätt i vårt land. Detta är ett tecken på att konventionens krav inte tas på tillräckligt allvar (Stern och Jörnruud 2011, sid. 28).*

En förklaring till det svaga genomslaget för barns rättigheter är att rätten genom sin konstruktion riskerar att dölja ojämlikheter. Detta är inte alltid fallet – lagstiftning kan också användas för att skydda barn – men risken är särskilt stor då det gäller barn i migrationsprocessen. Migrationsforskaren Nicholas De Genova beskriver detta som ett mönster av komplexa historiska processer som leder till, som han uttrycker det, ett olagliggörande *genom* lagstiftning. Dessa har, menar De Genova, genomgripande konsekvenser i synen på flyktingar och migranter. Kriterierna för beviljande av asyl har kommit att bli så stränga, så genomsyrade av misstanke, att det är fullt rimligt att hävda att det som kommer ut på andra sidan av asylprocesser är ”en massa av påstått ’falska’ asylsökande” (De Genova 2013). Eller som De Genova också uttrycker det: “Legalisation never has the purpose of eliminating the field of illegality” (2002).

I den föreliggande kartläggningen har vi sett hur en ojämlikhet manifesteras i Migrationsverkets rättstillämpning. Utrymmet för denna manifestation tillhandahålls genom sådana förarbetsuttalanden som att avvägningar mellan intresset av att upprätthålla en reglerad invandring och barnets bästa-principen i sista hand är en fråga för den enskilde handläggaren att hantera. En allvarlig situation uppstår när familjers ansökningar avslås men de inte ser något annat val än att stanna kvar i Sverige trots avslagsbeslutet. I Migrationsverkets terminologi definieras detta som ”olaglig vistelse”. Detta kan senare i processen användas till nackdel för de asylsökande barnen, även om man är överens om att barnen inte ”valt att stanna kvar” och även att deras föräldrar förmodligen har gjort bedömningen att barnens bästa i jämförelse med att åka tillbaka till ett land de lämnat, är att hålla sig undan i Sverige. Det framstår som om vårdnadshavare fråntas sin föräldraroll i asylprocessen, eller i vart fall får denna kraftigt inskränkt.

Handläggningen av barns asylansökningar blir i detta mer övergripande ljus närmast ett spektakel (De Genova 2013) som utspelar sig på en arena där barnen och deras familjer under asylprocessen är *utestängda* genom att deras inträde fullständigt och oavbrutet är beroende av myndighetens bedömningar. Samtidigt är barnen *innestängda* i systemet såtillvida att en statlig myndighets bedömning, bl.a. av de problem runt om i världen som består i att barn nekas sina rättigheter, har en helt avgörande betydelse för hela deras framtida liv. Genom en oanständig delaktighet i en process de inte har något utrymme att påverka bryts barnen och deras familjer successivt ner.

Frågan är då vilken betydelse det skulle få att lagen utvidgades till att inbegripa barns rättigheter enligt barnkonventionen, alltså att lag fylldes på med mera lag. Ett alternativ vore att mer resurser tillsattes på utbildning, så att den lag som finns redan idag kunde användas på det sätt som var tänkt, eller att man börjar arbeta med de mer ge-

nomgripande bristerna i migrationshanteringen. Det är väl känt att den svenska asylprocessen är behäftad med en rad problem. Inom det politiska etablissemanget hörs allt oftare kritiska röster i fråga om följderna av rättstillämpningen. Många i Sverige ifrågasätter idag att migrationsrätten är den objektiva metod för att hantera bl.a. asylansökningar som de olika inblandade institutionerna ger sken av att den är. Och det är inte bara i den svenska asylprocessen som barns rättigheter hanteras illa utan det gäller också i resten av Europa (Hammarberg 2011). Barn som hamnar i en situation där de vistas på en stats territorium utan tillåtelse är särskilt utsatta i sammanhanget. De riskerar att drabbas av oförrätter pga. sin utsatta situation och har mycket små möjligheter att få hjälp. Frågan är om barn i asylprocessen skulle gynnas av en inkorporering?

Barnrättsforskaren Didier Reynaert m.fl. (2012) påpekar att det är ett vanligt antagande att mer rättigheter för barn är något gott i sig självt. En sådan essentiell syn på barns rättigheter ger dock sällan utrymme för reflektion omkring vad barns rättigheter betyder i en specifik situation. Debatten om barnkonventionens inkorporering behärskas, menar vi, av en sådan syn. Barns bästa i det enskilda fallet blir mycket godtyckligt i Migrationsverkets asylprövning. Att fylla på lagen med mer rättigheter som inte har någon betydelse för barn i praktiken tror vi därför inte betyder särskilt mycket för asylsökande barn och deras familjer. Om barns rättigheter ska stärkas i asylprocessen krävs åtgärder och insatser i form av politiska omprioriteringar som inte automatiskt följer av en inkorporering av barnkonventionen.

Barns rättigheter har i migrationshanteringen kommit att handla om ett språk som i sig självt inte garanterar några rättigheter utan istället kan användas för olika politiska syften; för mer stängda såväl som för mer öppna gränser. Att migrationshanteringen kläs i ett språk om barns rättigheter, kan inte stoppa en utökad migrationshantering. Denna implicerar alltid en marginalisering av de berörda familjerna, i alla delar av processen. Frågan handlar egentligen om vilka människor som i vår samtid omfattas av den fria rörligheten, med Hannah Arendts ord:

*Av alla de specifika friheter som kommer i fråga när människor hör ordet "frihet", är den fria rörligheten den äldsta och också den mest elementära. Att kunna lämna en plats är en prototypisk gest av att vara fri, eftersom begränsningar av den fria rörligheten sedan urminnes tider har varit förutsättningen för slaveri. Den fria rörligheten är också en ovärderlig förutsättning för handling, och det är i handling som människor kan uppleva frihet i världen.<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Fritt översatt från Hannah Arendt, "On humanity in Dark times", i De Genova (2010).

# Referenser

- Abramson, Bruce. (2008). *Article 2 - The Right of Non-Discrimination*, Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Andersson, Gunvor. & Hollander Anna. (2004). "Om barns rätt och barns bästa", i G. Andersson, K. Aronsson, S. Hessle, A. Hollander och T. Lundström (red.), *Barnet i den sociala barnvården*. Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen. Falköping: Liber.
- Andersson, Hans., Ascher, Henry., Björnberg, Ulla. & Eastmond, Marita. (red.). (2010). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. University of Gothenburg, Göteborg.
- Antonovsky, Aaron. (1991). *Hälsans mysterium*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bak, Maren. (2013). "Barndom och migration", i Maren Bak och Kerstin von Brömsen (red.), *Barndom och migration*, Umeå: Boréa.
- Bexelius, Maria. (2008). *Asylrätt, kön och politik- En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*. Stockholm: Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.
- Diesen Christian, Annika Lagerqvist Veloz Roca, Karolina Lindholm Billing, Madeleine Seidlitz, Alexandra Wahren (2012), *Prövning av migrationsärenden*, uppl. 2, Stockholm: Norstedts Juridik.
- EU (2004). *Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet*. <http://old.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:SV:PDF> (Hämtad 2014-06-18).
- FN:s barnrättskommitté (2003). *General comment no. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, FN:s barnrättskommitté/GC/2003/5, <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>.
- FN:s barnrättskommitté (2005). *General comment no. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, FN:s barnrättskommitté/GC/2005/6.
- FN:s barnrättskommitté (2006). *General comment no. 7: Implementing child rights in early childhood*. FN:s barnrättskommitté/C/GC/7/Rev.1.
- FN:s barnrättskommitté (2007). *Concluding Observations, Sweden*, FN:s barnrättskommitté/C/OPAC/SWE/CO/1.
- FN:s barnrättskommitté (2009). *General comment no. 12: The right of the child to be heard*. FN:s barnrättskommitté/C/GC/12.
- FN:s barnrättskommitté (2011). *General comment no. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence*, FN:s barnrättskommitté/C/GC/13

- FN:s barnrättskommitté (2012a). *Concluding Observations, Sweden*, FN:s barnrättskommitté/C/OPSC/SWE/CO/1, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en) (Hämtad 2014-05-30).
- FN:s barnrättskommitté (2012b). *Report of the 2012 day of general discussion - The rights of all children in the context of international migration*, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012FN:s barnrättskommitté\\_DGD-Childrens\\_Rights\\_InternationalMigration.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012FN:s_barnrättskommitté_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf), (Hämtad 2014-06-18).
- FN:s barnrättskommitté (2013). *General comment no. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, FN:s barnrättskommitté/C/GC/14.
- Freeman, Michael. (2007). *Article 3, The Best Interest of the Child*. Leiden: Nijhoff.
- Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration*. <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf> (Besökt sida 2014-06-24).
- Goodwin-Gill, Guy. S., & McAdam, Jane. (2007). *The Refugee in International Law*, 3 uppl., Oxford University Press.
- Hammarberg, Thomas. (2011). *Retoriken och verkligheten: mänskliga rättigheter i Europa*. Stockholm: Atlas.
- Hammarberg, T. och Holmberg B. (2000). *Best interests of the child. The principle and the process*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Hollander, A., Jacobsson, M., och Sjöström, S. (2000). "Röster i rätten", *Kulturella perspektiv* 2: 35-40.
- Hydén, H. (1998). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Lund Studies in Sociology of Law: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Johansson B. K. (2014). "Questioning fairness in Swedish asylum decisions. *State Crime Journal*. Publisher: *Pluto journals*. Forthcoming 2015. Early version online (free access) tillgänglig här: <http://statecrime.org/wp-content/uploads/2014/09/Pre-Publication-Version-April-2014-Karin-Johansson-Blight-Questioning-Fairness-in-Swedish-Asylum-Decisions.pdf> (Hämtad 2014-10-21).
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lundberg, A. (2011). "The Best Interests of the Child Principle in Swedish Asylum Cases: The Marginalization of Children's Rights" *Journal of Human Rights Practice*; 1, 49-70, Oxford.
- Löwén, Å. (2006). *Asylexistensens villkor. Resurser och problem i meningsskapande hos asylsökande barn*. Uppsala: Uppsala universitet, Teologiska institutionen, Religionspsykologi.
- Mathiesen, T. (2005). *Rätten i samhället*. Lund: Studentlitteratur.

- McAdam, J. (2006). "Seeking Asylum under the Convention on the Rights of the Child: A case for Complementary Protection." *The International Journal of Children's Rights* 14, 3, sid. 251-74.
- MIG 2012:13
- MIG 2007:35
- Miöd 2006:1
- Miöd 2007:11
- Miöd 2007:59
- Migrationsverket (2013). *Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien*, RCI 14/2013.
- Migrationsverkets årsredovisning (2012). <http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312e1c/1381926434394/%C3%85rsredovisning+2012.pdf> (Hämtad 2014-06-18).
- Malmström, K. (2006). *Barns psykosociala utveckling riskbedömningar i asylärenden. En utbildning med Kjerstin Almqvist och Anders Broberg.* <http://www.rosengrenska.org/pdfs/BarnsPsykosocialaUtveckling.pdf> (Hämtad 2014-06-18).
- Nigel, T., och O'Kane, C. (1988). "When children's wishes and feelings clash with their 'best interests'", *The International Journal of Children's Rights* 6: 137-154.
- Nilsson, E. (2007). *Barn i rättens gränsland. Om barnperspektiv vid prövning om uppehållstillstånd.* Uppsala: Iustus förlag.
- Nowak, M. (2005). *Article 6 - A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child - The Right to Life, Survival and Development.* Leiden [etc.]: Nijhoff.
- O'Connell D., J., and Farrow, C. (2007). *Child migration and the construction of vulnerability.* School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, Save the Children Sweden.
- Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation.* Göteborg: Fritzes.
- Pobjoy, Jason M. "The best interests of the child principle as an independent source of international protection." *International and Comparative Law Quarterly* 64.02 (2015): 327-363.
- Regeringens kommittédirektiv 2013:25 *Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt*
- Regeringens proposition 1988/89:86 *Med förslag till utlänningslag m. m.*
- Regeringens proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*
- Regeringens proposition 1997/98:58 *Amsterdamfördraget*
- Regeringens proposition 2001/02:72 *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*
- Regeringens proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

- Regeringens proposition 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*
- Regeringens proposition 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*
- Regeringens proposition 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Reynaert, D., Bouverne-de-Bie, M., och Vandeveldel, S. (2012). Between “believers” and “opponents”: Critical discussions on children’s rights. *The International Journal of Children’s Rights*, 20(1), 155–168.
- Sandesjö, H. (2013). *Barnrättsperspektivet i asylprocessen*, Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Sandin, B. (1996). *Changing Childhoods and the Welfare State in Sweden. Reflections on the Century of the Child*. Linköping: Tema barn, Linköpings universitet.
- Schierenbeck, I. (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa bokförlag
- Schiratzki, J. (2005). *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige*. En rättsvetenskaplig undersökning. Uppsala: Iustus förlag.
- SFS 2007:996 *Förordning med instruktion för Migrationsverket*
- Socialstyrelsen m.fl. (2013). *Placerade barn som ska eller eventuellt kommer att utvisas eller avvisas – en genomgång av ansvar, rättsläge och samverkan*. Socialstyrelsen, Migrationsverket, SKL. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2013/2013-3-31> (Hämtad 2014-06-24).
- SOU 1995:75 *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*.
- SOU 1997:116 *Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.
- SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande*.
- Stern R., och Jörnruud M. (2011). *Barnkonventionens status - en utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag*. UNICEF, Sverige. <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/rapport-om-barnkonventionens-status.pdf> (Hämtad 2014-06-19).
- Stern, Rebecca (2012) ”Folkrätten i svensk migrationsrätt – en resurs som utnyttjas?” I Stern, Rebecca, and Inger Österdahl (2012) *Folkrätten i svensk rätt.*, s 37-57. Malmö: Liber.
- UN Human Rights Committee (1989). *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, <http://www.refworld.org/docid/453883fa8.html> (Hämtad 2014-05-30).
- UNHCR (1994). *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html> (Hämtad 2014-05-30).



- UNHCR (1996) *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års convention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*. Handboken är tillgänglig här: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471333e92> (Hämtad 2014-10-21).
- UNHCR (1997). *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html> (Hämtad 2014-05-21).
- UNHCR (2003). *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/04, <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html> (Hämtad 2014-06-12).
- UNHCR (2003) *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, tillgänglig här: <http://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html> (Hämtad 2014-06-19).
- UNHCR (2009). *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/09/08, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> (Hämtad 2014-05-21).
- UNHCR:s verkställande kommitté (2007). *Conclusion on Children at Risk*, EXCOM Conclusions No. 107 (LVIII), <http://www.unhcr.org/4717625c2.html> (Hämtad 2014-06-06).
- UNHCR (2001) *Kvalitet i svensk asylprövning*. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd. Feijen Liv och Emelia Frennmark (Slutrapport från projektet *Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning* finansierat av Europeiska flyktingfonden, av UNHCR i samverkan med Migrationsverket), tillgänglig här: [http://www.unhcr.se/fileadmin/user\\_upload/PDFdocuments/Studies-reports/QI-rapport-110909.pdf](http://www.unhcr.se/fileadmin/user_upload/PDFdocuments/Studies-reports/QI-rapport-110909.pdf) (Hämtad 2014-06-12).
- UNICEF (2008). *Handbok om barnkonventionen*, tillgänglig via [unicef.se](http://www.unicef.se) (Hämtad 2014-06-02).
- UNICEF (2011). *Barnets bästa? En studie om asylsökande barn i socialtjänstens barnavård*, Backlund, Å., och Malmsten, J. UNICEF Sverige. <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/barnets-basta.pdf> (Hämtad 2014-06-19).
- UNICEF, UNHCR och Migrationsverket (2014). *Barnets rättigheter i asylprocessen. Sammanställning av stöddokument för handläggning och prövning av barns asylskäl*. <http://unicef.se/rapporter-och-publikationer/barnets-rattigheter-i-asylprocessen> (2014-06-06)
- Wikrén, G. och Sandesjö H. (2010). *Utlänningslagen: med kommentar. Nionde upplagan*. Stockholm: Norstedts Juridik.