



Polisutbildningen

Umeå universitet

901 87 Umeå

www.polis.umu.se

Avvisningar och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn

Om effektivitet, värdighet och barnens bästa från
tjänstemäns och gode mäns perspektiv

Av:

Mehdi Ghazinour

Jonas Hansson

Lars Erik Lauritz

Mojgan Padyab

Johanna Sundqvist

Malin E. Wimelius

Kenneth Ögren

Avvisningar och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn

- Om effektivitet, värdighet och barnens bästa från tjänstemäns och gode mäns perspektiv

Av:

Mehdi Ghazinour

Jonas Hansson

Lars Erik Lauritz

Mojgan Padyab

Johanna Sundqvist

Malin E. Wimelius

Kenneth Ögren

Polisutbildningens skriftserie

Umeå universitet 2014, nr 3

ISBN 978-91-7601-142-3

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	a
SAMMANFATTNING	c
1. INLEDNING	1
1.1 Syfte och frågeställningar	1
1.2 Metod och material	2
1.3 Disposition	3
2. BAKGRUND	5
2.1 Ensamkommande flyktingbarn i världen och i Europa	5
2.2 Ensamkommande flyktingbarn i Sverige	5
2.3 Centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag i återvändandeprocesser	7
2.3.1 Migrationsverket	7
2.3.2 Socialtjänsten	7
2.3.3 God man	8
2.3.4 HVB-hem	8
2.3.5 Polisen	8
2.4 Regleringar av återvändande	9
2.4.1 Beslut om av- och utvisning	10
2.4.2 Frivilliga och framtvungade återvändanden	10
2.4.3 Ökad effektivitet med bibehållen värdighet och respekt för mänskliga rättigheter	11
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	13
3.1. Implementeringsperspektiv	13
3.2. Interorganisatorisk samverkan	15
4. FALLSTUDIER	17
4.1 Västerbotten	17
4.1.1 Migrationsverket	17
4.1.2 Socialsekreterare	19
4.1.3 Gode män	21
4.1.4 HVB-personal	22
4.1.5 Polisen	24
4.1.6 Analys	28
4.2 Skåne	29
4.2.1 Migrationsverket	29
4.2.2 Socialsekreterare	31
4.2.3 Gode män	34
4.2.4 HVB-personal	35
4.2.5 Polisen	37
4.2.6 Analys	41
4.3 Värmland	43
4.3.1 Migrationsverket	43
4.3.2 Socialsekreterare	46
4.3.3 Gode män	48
4.3.4 HVB-personal	50
4.3.5 Polisen	51
4.3.6 Analys	54

5	JÄMFÖRANDE ANALYS OCH SLUTSATSER	57
5.1	Både likheter och skillnader i förhållningssätt	57
5.2	Begränsat samarbete och samverkan	59
5.3	Slutsatser	60
5.4	Fortsatt forskning	61
	REFERENSER	I

FÖRORD

I denna rapport presenteras resultaten från tre fallstudier som genomförts i forskningsprojektet, "Vad är ett värdigt återvändande – en studie av hur polis, Migrationsverk, socialsekreterare, gode män och asylsökande ungdomar agerar vid återvändande". Fallstudierna undersöker och analyserar centrala aktörers förhållningssätt till kraven på att av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn ska genomföras mer effektivt och samtidigt under värdiga former med utgångspunkt i barnets bästa. De centrala aktörernas samverkan i processer som rör av- och utvisningar undersöks och analyseras också. Forskningsprojektet inleddes i januari 2013 och pågår till 30 juni 2015 och medfinansieras av Europeiska återvändandefonden.

Forskargruppen ansvarar gemensamt för rapportens innehåll, jämförande analyser och slutsatser men den har utarbetats och skrivits med följande ansvarsfördelning: *Mehdi Ghazinour* (Professor institutionen för socialt arbete/polisutbildningen) har löpande läst och bidragit med kommentarer och synpunkter under rapportens utveckling. *Jonas Hansson* (Doktorand, institutionen för folkhälsa och klinisk medicin) har intervjuat poliser i de tre fallstudierna och skrivit de avsnitt i kapitel 4 som rör polisers förhållningssätt till värdighet och effektivitet och deras syn på samverkan. Han har också arbetat med kapitel 2. *Lars Erik Lauritz* (Universitetslektor, föreståndare för polisutbildningen, projektledare) har löpande läst och bidragit med kommentarer och synpunkter under rapportens utveckling; det har också *Mojgan Padyab* (Forskare, socialt arbete) gjort. *Johanna Sundqvist* (Doktorand, institutionen för folkhälsa och klinisk medicin) har intervjuat socialsekreterare och HVB-personal i de tre fallstudierna. Hon har skrivit de avsnitt i kapitel 4 som rör de båda aktörernas förhållningssätt till värdighet och effektivitet och deras syn på samverkan. Hon har också tillsammans med Jonas Hansson arbetat med kapitel 2. *Malin E. Wimelius* (Universitetslektor, statsvetenskapliga institutionen) har strukturerat rapporten och skrivit kapitlen 1 och 3. Hon har också löpande läst och kommenterat rapportens övriga kapitel. *Kenneth Ögren* (Universitetslektor, institutionen för socialt arbete) har intervjuat gode män och tjänstemän på Migrationsverket. Han har skrivit de avsnitt i kapitel 4 som rör dessa båda aktörers förhållningssätt och deras upplevelser av samverkan.

Ett varmt tack riktas till alla som samtyckt till att låta sig intervjuas och därmed dela sina upplevelser, erfarenheter och synpunkter med oss!

September 2014
Lars Erik Lauritz
Projektledare

SAMMANFATTNING

Denna rapport tar sin utgångspunkt i den svenska regeringens ställningstagande att barn som inte anses ha skyddsbehov eller andra skäl att stanna i Sverige ska kunna återvända hem på värdiga sätt. Samma regering har dock också tydligt uttalat att antalet av- och utvisningar väsentligen ska öka i förhållande till tidigare år. Det är den potentiella spänningen mellan skarpa krav på effektivitet i av- och utvisningsärenden å ena sidan och kraven på värdighet, respekt för mänskliga rättigheter och barnets bästa å den andra, som undersöks i den här rapporten. Fokus ligger på hur centrala aktörer förhåller sig till och tolkar dessa krav och på vad deras respektive förhållningssätt och tolkningar betyder för samverkan dem emellan.

Tre fallstudier i kommuner av varierande storlek belägna i de geografiskt åtskilda länen Västerbotten, Skåne och Värmland har genomförts. Fallstudierna bygger på totalt 49 intervjuer med handläggare på Migrationsverket, socialsekreterare, gode män, HVB-personal och poliser – alla verksamma som centrala aktörer vid av- och utvisningar. I analysen av det insamlade materialet betraktas de professionella aktörerna (de gode männen undantagna) som gräsrotsbyråkrater med vida handlingsutrymmen. Det som undersöks är i vilken utsträckning de anser sig kunna omsätta de politiska målsättningarna om ökad effektivitet och bibehållen värdighet i praktiken. För att kunna analysera vad det är som utmärker samarbete och samverkan mellan aktörerna används teorier om interorganisatorisk samverkan.

De huvudsakliga slutsatser som framkommit i rapporten är att uppfattningar om och förhållningssätt till det effektiva och värdiga återvändandet skiljer sig åt bland de olika aktörerna i Västerbotten, Skåne och Värmland. Aktörerna gör egna tolkningar av begreppen effektivitet och värdighet, i vilka mening skapas utifrån professionella erfarenheter, roller och uppdrag. De största skillnaderna i uppfattning och tolkning har återfunnits mellan aktörskategorierna, inte mellan de tre fallstudierna. Polis och Migrationsverk anser generellt att effektivitet och värdighet går att förena. Poliserna och tjänstemännen på Migrationsverket har jämfört med de andra aktörerna oftare ett uttalat legalt perspektiv och ser både värdighet och respekt för barnens mänskliga rättigheter som inbäddade i det juridiska ramverket. Socialsekreterare, HVB-personal och gode män anser däremot generellt att ett återvändande mot ett barns vilja inte någonsin kan bli värdigt. De är också mer benägna att se det som att Barnkonventionen i relation till utlänningslagen hamnar i underordnad ställning. Vissa likheter mellan aktörerna har också kunnat identifieras. Samtliga betonar gott bemötande, god kommunikation och tydlig information i relation till de barn som fått av- eller utvisningsbeslut.

Aktörernas olika förhållningssätt får konsekvenser för deras samverkan. Överlag kan samverkan i samtliga undersökta kommuner beskrivas som begränsad, oklar, personberoende och utan gemensamma mål. Aktörerna uttrycker brist på tillit och många upplever en känsla av ensamhet i sina roller. Goda erfarenheter av samverkan finns visserligen men det är tydligt att skilda professionella normer, organisationskulturer, erfarenheter och perspektiv försvårar samverkan.

1. INLEDNING

Antalet barn som utan sina familjer flyr väpnade konflikter, krig, förtryck och social misär för att ensam söka asyl i andra länder har ökat kraftigt i hela världen under det senaste decenniet. Under perioden 2004-2013 sökte 19 106 ensamkommande flyktingbarn asyl i Sverige, det land i Europa som tillsammans med Tyskland tar emot flest asylansökningar från just ensamkommande flyktingbarn. Merparten av barnen som söker asyl i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd. Den här rapporten fokuserar dock på de processer som omger barn som mottar beslut om av- eller utvisning¹. I sådana processer – ofta refererade till som “återvändanden” eller “familjeåterförening” av svenska myndigheter – återfinns såväl tjänstemän på Migrationsverket, socialsekreterare, gode män, personal på HVB-hem och gränspolis.

Den svenska regeringen har slagit fast att barn som inte anses ha skyddsbehov eller andra skäl att stanna i Sverige ska kunna återvända hem på värdiga sätt. Återvändandet, oavsett om det sker med eller utan tvång, ska omgärdas av respekt för barnens mänskliga rättigheter och alla beslut som fattas ska ta sin utgångspunkt i vad som anses vara bäst för barnen (Regeringen, 2012). Samtidigt har emellertid den svenska regeringen tydligt uttalat att antalet av- och utvisningar väsentligen ska öka i förhållande till tidigare år. Ökad effektivitet och snabbare återvändanden återfinns också på dagordningen i flera andra EU-länder.

Det är den potentiella spänningen mellan skarpa krav på effektivitet i av- och utvisningsärenden å ena sidan och kraven på värdighet, respekt för mänskliga rättigheter och barnets bästa å den andra, som undersöks i den här rapporten. Tonvikt ligger på hur centrala aktörer förhåller sig till och tolkar dessa krav och på vad deras respektive förhållningssätt och tolkningar betyder för samverkan dem emellan.

1.1 Syfte och frågeställningar

Rapportens syften är att beskriva och analysera centrala aktörers förståelse av och förhållningssätt till det effektiva och värdiga återvändandet samt att kartlägga och analysera aktörernas samarbete och samverkan. Beskrivningen och analysen görs på basis av tre empiriska fallstudier. Följande frågeställningar besvaras:

1. Hur kan aktörernas förhållningssätt till det effektiva och värdiga återvändandet beskrivas och analyseras i de tre fallen? Vilka likheter och skillnader kan identifieras inom och mellan fallen?
2. Hur kan samarbete och samverkan mellan aktörerna beskrivas och analyseras i de tre fallen? Vilka likheter och skillnader kan identifieras inom och mellan fallen?

¹ Om barnet har stannat kortare tid i Sverige än tre månader är det fråga om en avvisning. Utvisas gör de barn som stannat i Sverige längre än tre månader.

1.2 Metod och material

För att kunna inhämta så många erfarenheter, förhållningssätt och tolkningar som möjligt, valde vi att undersöka tre län; Västerbotten, Värmland och Skåne. Dessa län är geografiskt belägna i olika delar av landet, av varierande storlek och har jämfört med andra näraliggande län relativt stora mottaganden av ensamkommande flyktingbarn². I varje län valdes också en kommun ut, som ingått avtal med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Semistrukturerade intervjuer genomfördes därefter med gränspoliser (eller motsvarande) på respektive polismyndighet, socialsekreterare, personal på HVB-hem och gode män i respektive kommun samt med tjänstemän på Migrationsverket. Särskilda tematiska och teoretiskt informerade intervjuguider anpassade efter respektive aktörs uppdrag användes under intervjuerna.

I Västerbotten intervjuades fem gränspoliser och i den valda kommunen intervjuades fyra socialsekreterare, sex personal på HVB-hem, tre gode män samt två tjänstemän på Migrationsverket. I Skåne genomfördes intervjuer med tre gränspoliser och intervjuer med fyra socialsekreterare, tre personal på HVB-hem, fem gode män samt två tjänstemän på Migrationsverket i Skåne som handhar ärenden gällande ensamkommande flyktingbarn. I Värmland, slutligen, intervjuades två gränspoliser, två socialsekreterare, tre personal på HVB-hem, tre gode män samt tre tjänstemän på Migrationsverket. Intervjuerna varade en till en och en halv timme. I Västerbotten genomfördes intervjuerna på de olika aktörernas arbetsplatser, gode män intervjuades i privata hemmiljöer. På grund av de stora geografiska avstånden genomfördes de övriga intervjuerna per telefon. De olika tillvägagångssätten bedöms inte ha spelat roll för resultatet.

Alla intervjuer spelades in och transkriberades. Etiska riktlinjer för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning följdes noga varför intervjupersonernas namn utelämnades i det transkriberade materialet. Intervjupersonerna informerades om studiens syfte och samtyckte uttryckligen till att låta sig intervjuas. De informerades också om hur materialet skulle användas. Av hänsyn till intervjupersonernas integritet har vi valt att inte avslöja vilka kommuner som förekommer i de tre fallstudierna. Vi har av samma skäl också valt att inte avslöja intervjupersonernas kön eller ålder. Hur många som intervjuades avgjordes både av aktörskategoriernas tillgänglighet och av mättnad, det vill säga att inget nytt framkommer efter ett visst antal intervjuer.

Intervjumaterialet har främst analyserats med hjälp av de analytiska verktyg och frågor som återfinns i kapitel 3. Verktygen och frågorna härrör från implementeringslitteraturen och från forskning om interorganisatorisk samverkan.

Slutligen bör också framhållas att forskningsgruppens arbete under 2014 presenterats och diskuterats i projektets referensgrupp.

² Totalt sett uppgår antalet platser i Skåne län till 408; i Kalmar län handlar det om 140 platser. I Värmland finns sammantaget 253 platser, att jämföra exempelvis med Kronobergs 168. I Västerbottens län uppgår det totala antalet platser till 383 medan det i Norrbottens län handlar om 257 (Migrationsverket 2014a).

1.3 Disposition

I kapitel 2 följer en kort bakgrund i vilken deskriptiv statistik om ensamkommande flyktingbarn i världen, Europa och Sverige inledningsvis presenteras. Efter detta avsnitt följer en redogörelse för varje aktörs specifika ansvar, roll och uppdrag i relation till barn som ska av- eller utvisas. Därefter presenteras de lagrum och riktlinjer som reglerar av- och utvisningar av barn och beskrivs hur det går till när beslut om av- eller utvisning fattas och hur såväl frivilliga som framtvingade återvändanden kan gestalta sig.

I det tredje kapitlet presenteras de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för analyserna av det empiriska materialet. I rapportens fjärde kapitel presenteras resultaten från de tre fallstudierna. I respektive fall ges till att börja med en bild av hur varje aktörskategori förhåller sig till det effektiva och värdiga återvändandet och hur de betraktar samverkan. I ett summerande avsnitt analyserar vi aktörskategoriernas förhållningssätt och tolkningar och diskuterar de generella mönster som framträder.

Det femte kapitlet utgörs av en jämförande analys. Likheter och skillnader i förhållningssätt och erfarenheter mellan de olika geografiska kontexterna identifieras och diskuteras och ett antal slutsatser dras.

2. BAKGRUND

För att placera de tre fallstudierna i ett övergripande sammanhang redogörs i det här kapitlet inledningsvis för hur antalet ensamkommande flyktingbarn kraftigt ökat över tid. Därefter behandlas det ansvar, den roll och det uppdrag centrala aktörer har i återvändandeprocesser, de lagar och riktlinjer som reglerar återvändande, beslut om av- och utvisningar, frivilliga och framtvingade återvändanden samt regeringens krav på ökad effektivitet.

2.1 Ensamkommande flyktingbarn i världen och i Europa

Förenta Nationernas Flyktingkommisariat (UNHCR) definierar ett ensamkommande flyktingbarn som “en person under arton år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet” (UNHCR, 1994, 121). UNHCR uppger att mer än 20 000 ensamma flyktingbarn ansökte om asyl världen över under 2012. Siffran var då den högsta sedan organisationen började samla sådan information 2006 (UNHCR 2012, 3).

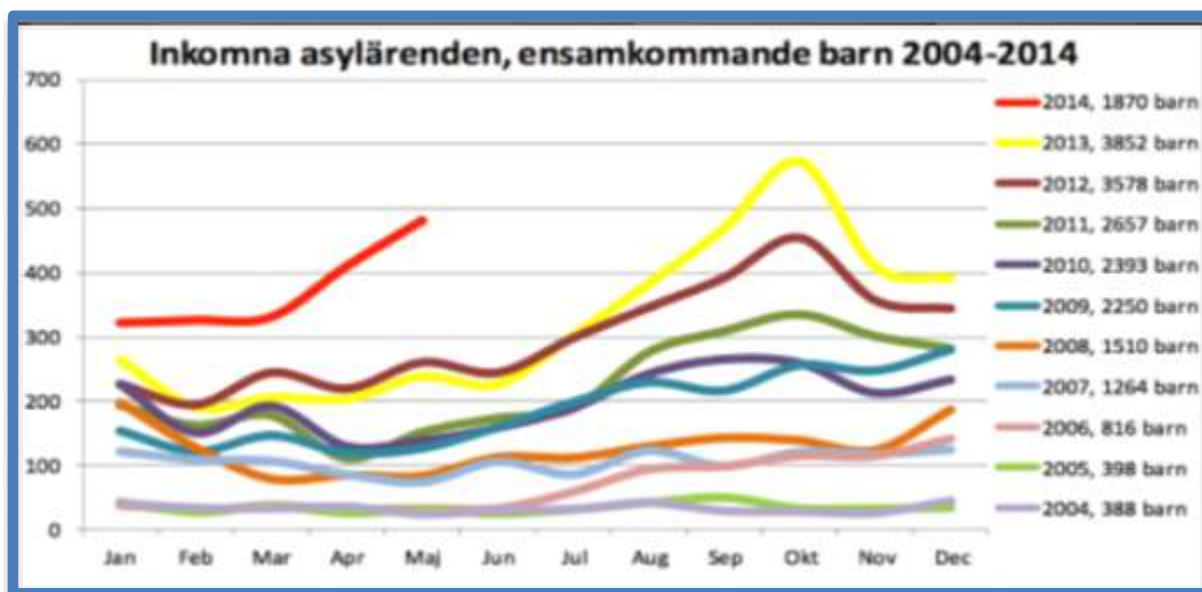


Diagram 1. Antal inkomna asylsökande, ensamkommande flyktingbarn 2004-2014.
Källa: (Migrationsverket, 2014a).

2.2 Ensamkommande flyktingbarn i Sverige

I Sverige har antalet asylsökande ensamkommande flyktingbarn ökat kraftigt under de senaste åren (se diagram 1, Migrationsverket, 2014a). År 2004 kom 388 barn till Sverige ensamma som asylsökande, vilket kan jämföras med 2013 då antalet hade ökat

till 3 852 barn. Bland de ensamkommande flyktingbarn som sökte asyl i Sverige under 2013 var några av de största grupperna från Afghanistan (32 %), Somalia (15 %), Syrien (9 %) och Eritrea (9 %) (Migrationsverket, 2013a). En stor majoritet av de barn som kommer ensamma till Sverige är pojkar i åldern 13-17 år. Migrationsverkets tidigare prognos var att antalet asylsökande ensamkommande flyktingbarn skulle komma att öka till 4 100 årligen under perioden 2014 till 2017 (Migrationsverket, 2014b), men i en mera aktuell prognos förväntas att 6 500 ensamkommande flyktingbarn kan behöva mottagande och boende i Sverige under 2014 (Migrationsverket, 2014a).

Som framgår av diagram 2, fattade Migrationsverket under 2013 beslut i totalt 2 942 asylärenden, 66 % beviljades asyl medan 34 % nekades. Mer än 1000 barn hade alltså lagakraftvunnet beslut att de inte fick befinna sig i Sverige och därför skulle av- eller utvisas. Någon statistik över hur många av dessa barn som avvek när de nekades uppehållstillstånd finns inte. Av de barn som inte fick stanna utgjorde de så kallade Dublinärendena 166 stycken. Deras ansökningar skulle enligt Dublinförordningen³ prövas i ett annat land. Antalet avskrivna ärenden – som antingen innebär att asylansökningar dragits tillbaka eller att barnen inte var kvar i Sverige – uppgick till 386 stycken.

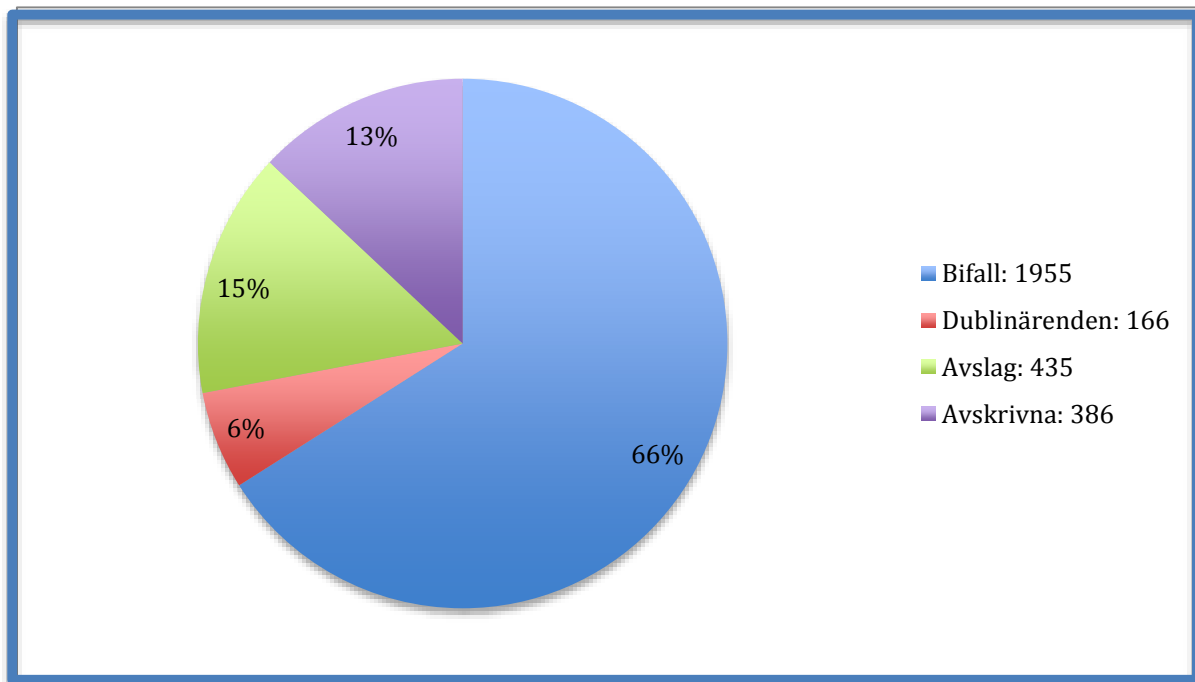


Diagram 2. Avgjorda asylärenden för ensamkommande flyktingbarn för 2013. Källa: (Migrationsverket, 2014b).

³ Dublinförordningen innebar fram till den 6 juni 2013 att ensamkommande flyktingbarn kunde skickas tillbaka till ett annat Dublinland om de hade fått uppehållstillstånd eller visum där, sökt asyl i det landet eller rest in utan tillstånd i ett land som skrivit under Dublinförordningen. Ett utslag i EU-domstolen gällande tolkningen av förordningen slog dock, med hänvisning till barns bästa, fast att barn inte ska överföras mellan länder utan få sina asylansökningar prövade där de befinner sig.

2.3 Centrala aktörers ansvar, roller och uppdrag i återvändandeprocesser

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

2.3.1 Migrationsverket

Migrationsverket är den myndighet som är ansvarig för att de barn som inte får stanna i Sverige återvänder. Innan ett beslut om av- eller utvisning av ett ensamkommande flyktingbarn fattas, måste Migrationsverket enligt utlänningslagen först försäkra sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn i hemlandet. Liksom när det gäller övriga bestämmelser i utlänningslagen ska barnets bästa vara i fokus.

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

Ett beslut om av- eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken flyktingbarnet frivilligt ska lämna landet. Tidsfristen är fem månader. Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om av- eller utvisning vunnit laga kraft eller när barnet avgett en nöjdförklaring. Om barnet inte har en giltig resehandling kan Migrationsverket hjälpa till att ordna en sådan (Migrationsverket, 2013c). Migrationsverkets personal och/eller Kriminalvårdens transporttjänst reser med barnet från Sverige till det land som barnet ska åka till för att försäkra sig om att det finns ett ordnat mottagande.

2.3.2 Socialtjänsten

Enligt kap. 1 i socialtjänstlagen (SFS 2001:453), även kallad portalparagrafen, har kommunen det yttersta ansvaret för att alla vuxna, barn och ungdomar som bor i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Detta innebär att även ensamkommande flyktingbarn har möjlighet att ta del av stödinsatser som socialtjänsten erbjuder. De socialsekreterare som arbetar med ensamkommande flyktingbarn har, i ett första läge i asylprocessen, i uppdrag att utreda barnens behov. Det innebär bland annat att fatta beslut om insatser och boende, att utse god man (via berörd överförmyndarnämnd) och se till att barnen får skolundervisning. Socialtjänsten följer kontinuerligt upp de beslut som fattats kring barnen genom samtal. Socialsekreterarens uppgift i återvändandeprocessen är att slå vakt om barnets psykiska hälsa och vara ett stöd för god man och HVB-personal som arbetar närmast barnet. Enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) och regeringens proposition

(2002/03:53) *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* slås det fast att socialtjänsten har ett övergripande ansvar för att samverka mellan myndigheter kommer till stånd när barn är inblandade.

2.3.3 God man

Varje ensamkommande flyktingbarn har en god man som företräder barnet och som i vårdnadshavarens ställe ansvarar för barnets personliga förhållanden och sköter dess angelägenheter. God mans uppdrag är bland annat att vara med när barnet mottar beslut i asylfrågan. Om beslutet innebär ett avslag är det god man som hjälper till med eventuella överklaganden. I samband med ett återvändande hjälper god man till med praktiska angelägenheter och fungerar som ett stöd för barnet. Den gode mannen har inget ansvar för barnets resa eller mottagandet i hemlandet eller annat land.

2.3.4 HVB-hem

En majoritet (omkring 80 %) av de ensamkommande flyktingbarnen är placerade i Hem för Vård och Boende (HVB). På HVB-hemmet är det ensamkommande flyktingbarnet vanligen tilldelat en eller flera kontaktpersoner. Kontaktpersonen ansvarar för barnens vardagsrutiner och de insatser som görs och som styrs av den ansvarige socialsekreterarens utredning (Eriksson et al., 2013). Eftersom barnen vanligtvis är kvar på HVB-hemmet fram till avresedagen är personalen på boendet inblandade i de praktiska arrangemangen inför resan. Det kan handla om att hjälpa till med att packa väskor eller att bistå när barnet ska ta avsked från kompisar och skola. Personalen på HVB-hemmet är ofta de som signalerar om det krävs ytterligare stöd för barnets psykiska hälsa. De barn som inte placeras på HVB-hem bor antingen i familjehem eller hos släktingar.

2.3.5 Polisen

Flyktingbarn är skyldiga att lämna landet efter ett lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut. Om barnet väljer att inte komma (undanhåller sig) när Migrationsverket kallar till samtal om återvändande, lämnar Migrationsverket över ärendet till polisen (Migrationsverket, 2013c). Det görs också om barnet visar att hen inte tänker medverka till hemresan. Om en person motsätter sig att bli avvisad eller utvisad kan, enligt utlänningslagen - i sista hand - tvångsmedel användas för att personen ska lämna landet. Polisen har till skillnad från Migrationsverket, möjlighet att förmå personer att mot sin vilja lämna Sverige. I de fall polisen ansvarar för verkställigheten reser de antingen på egen hand eller tillsammans med Kriminalvårdens transporttjänst med barnet.

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

2.4 Regleringar av återvändande

I Sverige styr utlänningslagen vem som får stanna i landet. Uppehållstillstånd kan beviljas om Migrationsverket finner att en asylsökande har skyddsskäl som *flykting*, som *alternativt skyddsbehövande* eller som *övrig skyddsbehövande*. Flykting är den person som enligt kap. 4 1 § i utlänningslagen (SFS 2005:716) riskerar att bli utsatt för förföljelse vid återvändande till sitt hemland, som inte kan få skydd i sitt eget hemland och där förföljelse på grund av ras, nationalitet, religion, politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp riskeras. En *alternativt skyddsbehövande* är enligt kap. 4 2 § en person som riskerar tortyr, dödsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling vid ett återvändande. Med *övrig skyddsbehövande* avses enligt kap. 4 2a § en person som på grund av inre eller yttre väpnad konflikt eller svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp. Som *övrig skyddsbehövande* kan en person också definieras om det inte går att återvända till hemlandet på grund av en miljökatastrof.

Under våren 2013 träffades en överenskommelse mellan Miljöpartiet de gröna och den borgerliga alliansregeringen om att skrivningen om "synnerligen ömmande omständigheter" i utlänningslagens kap. 5 6 § skulle ändras till det juridiskt vidare begreppet "särskilda ömmande omständigheter". Ändringen föranleddes av intentionen att skapa förutsättningar för att fler ensamkommande flyktingbarn skulle få stanna i Sverige.

Svensk lagstiftning och praxis påverkas emellertid också av EU-medlemskapet och av de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har. Som medlem i EU är Sverige delaktig i utvecklingen av en unionsgemensam och överstatlig asyl- och flyktingpolitik. När det gäller frågor som rör återvändanden krävdes därför en ändring i den svenska utlänningslagen med anledning av Återvändandedirektivet. Ändringen rör mottagandet i det land ett ensamkommande flyktingbarn ska återvända till. Utlänningslagen stipulerar, sedan denna ändring trädde i kraft den 1 maj 2012, att av- eller utvisningar av ensamkommande flyktingbarn inte får verkställas om "inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn" (Utlänningslagen kap. 12 3 a §). Den svenska riksdagen har beslutat att mottagningsenheter som är väl lämpade kan utgöras av sociala myndigheter, barnhem eller andra institutioner som på ett lämpligt sätt kan ta emot och ta hand om barnet.

Betydelsefullt i sammanhanget är också att Sverige undertecknat och ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter, barns rättigheter och flyktingars rättigheter. Även om konventionsinnehållet inte automatiskt är att betrakta som svensk lag har Sverige förbundit sig att inom sitt territorium upprätthålla respekten för dessa rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter (härefter Barnkonventionen) har utgångspunkten *barnets bästa* och gör exempelvis gällande att vid alla åtgärder som rör barn, "vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet" (*Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter*, 2009).

2.4.1 Beslut om av- och utvisning

Beslut om avslag på en asylansökan fattas om Migrationsverket inte finner att ett ensamkommande flyktingbarn har skyddsskäl att stanna i Sverige (Migrationsverket, 2013b). Barnet ska då av- eller utvisas från landet. Barnet kallas tillsammans med sin gode man till ett möte på Migrationsverket där beslutet förklaras och motiveras (Migrationsverket, 2013b). Överklaganden kan göras till migrationsdomstolarna (förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö). Deras beslut kan i sin tur överklagas till migrationsöverdomstolen (kammarrätten i Stockholm), som dock endast ger prövningstillstånd om det bedöms att domen kommer att vara av vägledande betydelse för Migrationsverket och migrationsdomstolarna eller om det finns synnerliga skäl.

En planering för återvändande påbörjas om barnet, den gode mannen och det biträde som bistår barnet väljer att inte överklaga. En nöjdförklaring sker då. Av-, eller utvisningar kan inte verkställas förrän de vunnit laga kraft och en nöjdförklaring lämnats. Barnet har rätt att gå kvar i skolan och har rätt till hälso- och sjukvård fram till avresan. Ett beslut om avvísning eller utvisning ska också innehålla en tidsfrist inom vilken ett frivilligt lämnande av landet ska ske. När beslutet om av- eller utvisning vunnit laga kraft eller när barnet avgett en nöjdförklaring börjar tidsfristen för frivillig avresa att löpa.

2.4.2 Frivilliga och framtvingade återvändanden

Som framgått tidigare måste Migrationsverket försäkra sig om att barn som av - eller utvisas i hemlandet tas emot av en familjemedlem, utsedd förmyndare eller väl lämpad mottagningsenhet. Om barnet inte motsätter sig av- eller utvisningen sker återvändandet på frivillig basis. Förberedelserna görs i återvändandesamtal med barnet där en handläggare på Migrationsverket och barnets gode man också är med (Migrationsverket, 2013c).

Om barnet tydligt visar att hen inte tänker medverka till av- eller utvisningen, alternativt inte kommer till de samtal Migrationsverket kallar till, lämnar verket över ärendet till polisen. Enligt utlänningslagen kan tvångsmedel i sista hand användas för att en person ska lämna landet. Detta ska dock inte innebära mer tvång än vad som är skäligt och vara proportionerligt. Tvång ska dessutom alltid ske med respekt för personens värdighet och fysiska integritet samt med respekt för grundläggande mänskliga rättigheter (Migrationsverket, 2013c).

Vuxna människor kan, om det finns skäl att anta att personen kommer att bedriva brottslig verksamhet eller hålla sig undan, tas i förvar inför verkställighet av av- eller utvisningar. Ensamkommande flyktingbarn får enligt kap. 10 3 § och 5 § i utlänningslagen endast tas i förvar om det föreligger synnerliga skäl och då inte längre än 72 timmar, vilket kan utsträckas med ytterligare 72 timmar om synnerliga skäl anses föreligga (SFS 2005:716). Tiden i förvar ska användas till att föra samtal med den som ska av- eller utvisas. Syftet med samtalen är att få personen att ändra uppfattning och skaffa de resedokument som krävs. Personerna eskorteras hem av Kriminalvården när det är möjligt och polisen får uppgiften om Kriminalvården ber om hjälp.

2.4.3 Ökad effektivitet med bibehållen värdighet och respekt för mänskliga rättigheter

När det gäller av- och utvisningar generellt understryker den svenska regeringen att samverkan mellan Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården är central för att öka effektiviteten:

“Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska i samverkan effektivisera arbetet med att verkställa avvísings- och utvisningsbeslut med syfte att, i förhållande till verksamhetsåret 2013 påtagligt öka antalet verkställda beslut avseende personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande” (Regeringen, 2013b).

När det gäller av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn betonar regeringen att Barnkonventionen ska beaktas i verkställighetsprocesser. Regeringen har också uppdragit åt Migrationsverket att redovisa de åtgärder som vidtagits för att fler barn med av- eller utvisningsbeslut ska återvända (Regeringen, 2013a).

3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I detta kapitel presenterar och motiverar vi de teoretiska utgångspunkter som väglett oss när vi analyserat och jämfört aktörernas förhållningssätt, samarbete och samverkan. På en övergripande nivå handlar de frågor vi ställer i det här projektet om hur myndigheter och enskilda tjänstemän gör när de ska implementera besluten om ökad effektivitet å ena sidan och bibehålla värdighet och respekt för mänskliga rättigheter å den andra. Av det skälet lutar vi oss i vid mening på *bottom-up*-inspirerad implementeringsteori som hjälper till att identifiera dilemman, avvägningar, möjligheter och potentiella problem. Vi betraktar poliser, socialarbetare och tjänstemän på Migrationsverket som gräsrotsbyråkrater. De framhålls i implementeringsforskningen som helt centrala om en förståelse för hur det går till när politiska beslut omsätts i praktiken ska kunna vinnas, särskilt när de politiska besluten i sig är formulerade som mål eller förväntan om särskilda resultat. Slutligen tar vi också utgångspunkt i forskning och teorier om samverkan, i synnerhet interorganisatorisk sådan, för att kunna bidra med insikter om vad som utmärker samarbete och samverkan mellan centrala aktörer avseende just av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn.

3.1. Implementeringsperspektiv

I den klassiska (och rationalistiska) föreställningen om politik och förvaltning ägnar sig politiker åt beslutsfattande medan förvaltningen bereder och implementerar. Denna föreställning hämtar sin legitimitet ur demokratisk teori och bygger på att de som ska omsätta politiska beslut i praktiken respekterar folkviljan. Det är emellertid välkänt att politiska beslut inte alltid genomförs så som beslutsfattarna tänkt sig. Ibland är besluten otydliga, andra gånger saknas resurser, åter andra gånger feltolkas beslutsfattarnas intentioner och dessutom inträffar det att oönskade effekter uppstår därför att besluten vilar på felaktiga antaganden om orsak och verkan.

Det sätt på vilket förvaltningen styrs är tillsammans med de politiska beslutens karaktär avgörande för hur relationen mellan politik och förvaltning gestaltar sig. Styrningen kan vara direkt och detaljerad (bidragsdelen i studiemedlen ska höjas eller sänkas med ett visst antal kronor) men också övergripande och formuleras som mål, önskvärda resultat eller som ramar för en viss verksamhet (svenska kommuner ska ha en god krisberedskap eller ensamkommande flyktingbarn utan skyddsskäl i Sverige ska återvända hem på värdiga sätt). Den övergripande styrningen kan uppfattas, tolkas och genomföras på olika sätt och kritiseras ibland för att öka godtycket, bidra till att olika praxis växer fram och äventyra principer som har med rättssäkerhet och likvärdighet att göra (Petersson, 2005).

Å andra sidan är många områden och verksamheter omöjliga, knappast ens önskvärda, att detaljstyra. Områdenas och verksamheternas karaktär är sådan att de som verkar

inom dem i kraft av sin expertis, sin kunskap, sin erfarenhet och sina professionella normer, bör ges stort handlingsutrymme i förhållande till mål och ramar. När Michael Lipsky 1980 lanserade sin teori om *street-level bureaucrats* var det med hjälp av sådana insikter som han utmanade den då dominerande synen på förvaltningen som enbart ett instrument i händerna på beslutsfattare (Sannerstedt, 2001). Om vi ska förstå den offentliga politikens innehåll måste vi analysera den bottom-up, i sin tillblivelse; i de möten som tjänstemän och professionella aktörer har varje dag med människor som berörs av deras verksamhet, ansåg Lipsky. När lärare möter elever, när socialarbetare möter klienter och när poliser möter papperslösa flyktingar så görs policy. Skolpolitiken, socialpolitiken och flyktingpolitiken ges med andra ord ett ansikte eller kanske snarare flera ansikten. Dessa olika ansikten är ett resultat av det handlingsutrymme lärare, socialarbetare och poliser har. I teoretisk bemärkelse kan detta handlingsutrymme användas för att göra egna tolkningar, bortse från regler, obstruera, skapa egen praxis, prioritera samt ta hänsyn till individuella behov och problem (Sannerstedt, 2001, Ottosson et al., 2013). Med Lipskys egna ord:

'... we know that service bureaucracies consistently favor some clients over others, despite policies designed to treat people alike. To understand how and why these organizations sometimes perform contrary to their own rules and goals, we need to know how the rules are experienced by workers in the organization, what latitude workers have in acting on their preferences, and what other pressures they experience.' (Lipsky, 2010, xiii)

I exempelvis polisarbete ställs poliser konstant inför situationer där de behöver väga olika intressen mot varandra. Även om lagar och regleringar från riksdag och regering styr polisen, är de tvungna att ta hänsyn till de människor de möter i sitt dagliga arbete. Enligt Lipsky blir polisen stöddämpare mellan lagstiftaren och individerna i samhället och är således en viktig länk mellan det demokratiska samhället och de människor som lever i det.

Vad gäller just av- och utvisningar är det analytiskt intressanta för oss hur de olika aktörerna använder sitt handlingsutrymme för att förhålla sig till, ge mening åt och i praktiken omsätta målen om effektivitet och värdighet. Styrningens karaktär innebär också att det är gräsrotsbyråkraternas ansvar att i möten med de ensamkommande flyktingbarnen upprätthålla respekten för deras mänskliga rättigheter och deras ansvar är också att tillse att de beslut som fattas är med barnens bästa för ögonen.

Vi är också inspirerade av det som i implementeringslitteraturen lyfts fram som potentiella förklaringar till varför tillämparna, genomförarna och gräsrotsbyråkraterna inte omsätter politiska beslut i praktiken på det sätt som det var tänkt. Lundquist (1987) har därvidlag lyft fram dimensionerna *kunna*, *vilja* och *förstå*. Finns tillräckliga resurser i termer av tid, kompetens, information och ekonomi för att kunna genomföra beslutet? Vill gräsrotsnivån genomföra det (eller föreligger exempelvis principiella invändningar)? Är beslutet möjligt att förstå eller är det vagt och ottydligt formulerat, svårt att konkretisera och återfinns det i ett motstridigt sammanhang (med beslut som pekar åt andra håll t.ex.)? Vi använder dessa dimensioner för att på ett distinkt sätt kunna identifiera aktörernas förhållningssätt (och därmed också deras sätt att använda sig av handlingsutrymmet) till det effektiva och värdiga återvändandet; anser aktörerna att det går att genomföra, vill de genomföra det och förstår de vad det innebär? Vi lägger ytterligare ett analytiskt

perspektiv på frågan om implementeringen av det effektiva och värdiga återvändandet; ett perspektiv som rör samverkan mellan aktörerna och potentiellt olika uppfattningar om vad som är genomförbart, önskvärt och möjligt att förstå.

3.2. Interorganisatorisk samverkan

Vad gäller implementering har Lipskys idéer om gräsrotsbyråkraternas betydelse för politikens praktiska utformning kommit att kopplas också till förändrade styrningsformer. I dag anses alltför samhällsproblem vara så komplexa att deras lösning kräver samverkan mellan olika typer av aktörer över professions- organisations- och myndighetsgränser. Eftersom relationen mellan privat och offentligt har genomgått omfattande förändringar, ingår dessutom privata aktörer (från t.ex. näringsliv och civilsamhälle) i högre grad än tidigare i nätverk och implementeringsstrukturer tillsammans med offentliga aktörer. Dessa aktörer förväntas samverka på sätt som gynnar samhällsutvecklingen och ta gemensamt ansvar för olika frågor och områden. Politikerna initierar program, formulerar generella politiska intentioner och spelregler men förlitar sig på aktörernas problemlösande förmåga (Gossas, 2006). I interorganisatoriska nätverk avgörs således delvis den offentliga politikens utformning. Framgångsrik samverkan mellan statliga, kommunala och privata aktörer vad gäller mottagande av ensamkommande flyktingbarn, framhålls exempelvis ofta som nödvändigt för att mottagandet ska fungera väl. Nätverk eller samverkan i mer lösliga former kan emellertid präglas inte bara av samsyn och gemensamma referensramar utan också av förhandling mellan motstridiga intressen och konflikter.

Flera forskare har ägnat sig åt att studera interorganisatorisk samverkan i en svensk kontext. Ofta konstaterar de inledningsvis att samverkan är ett notoriskt svårdefinierat begrepp (Uhr, 2011, Johansson, 2008). För det första saknas en juridisk definition, för det andra betyder samverkan i myndighetstexter ibland olika saker och för det tredje så råder ingen konsensus bland forskarna i fältet. Samverkan återfinns dessutom ofta i sammanhang där begreppen *samarbete* och *samordning* förekommer, vilket bidrar till komplexiteten. Ett tämligen vanligt sätt att förhålla sig till begreppen är dock att identifiera samarbete som en slags överordnad kategori varefter grad av integration och interaktion mellan de aktörer som samarbetar fångar samarbetets karaktär. Samordning definieras då som att olika aktörer kommunicerar med varandra i syfte att förstärka effekterna av varandras arbete och undvika störningar. Samverkan innehåller jämfört med samordning en annan kvalitet; aktörerna bidrar med egna specifika resurser, kompetenser, erfarenheter och kunskaper i ett sammanhang som kräver att man gemensamt löser en uppgift. Varje aktör behåller emellertid sina egna regler, professionella normer och funktioner (Johansson, 2008).

Flera studier av vitt skilda politikområden har identifierat ett antal hinder och framgångsfaktorer i relation till samverkan. Hinder som framhålls är vaga mål, oklar ansvars- och rollfördelning, asymmetriska maktförhållanden, svag sammanhållning, olika regelverk, skilda organisatoriska strukturer och kulturer, olika professionella normer samt avsaknad av förtroende och tillit. Vad gäller faktorer som befunnits främja samverkan framhålls följaktligen tydliga mål, roller och ansvarsområden, stark sammanhållning, en förmåga att hantera olikheter avseende organisationskulturer, strukturer och professionella normer samt förmågan att bygga upp relationer som karaktäriseras av ömsesidigt förtroende och tillit (Johansson, 2008, Strinnlund, 2003, Danermark, 2000, Ödlund, 2010).

I våra ansträngningar att beskriva och analysera hur aktörerna samarbetar och samverkar tar vi avstamp i den här litteraturen för att kunna dra slutsatser om vad det är som utmärker samarbete och samverkan. Särskilt intressant blir det att undersöka i vilken utsträckning aktörerna har gemensamma eller skilda uppfattningar om vad som är effektivt, vad som är värdigt och för barnets bästa i enlighet med internationella normer om mänskliga rättigheter; hur dessa uppfattningar påverkar deras interaktion och hur uppfattningarna påverkar de ensamkommande flyktingbarn som ska lämna Sverige.

4. FALLSTUDIER

I det här kapitlet redovisas resultaten från fallstudierna i Västerbotten, Skåne och Värmland med hjälp av de frågor om effektivitet, värdighet och samverkan som restes inledningsvis. I varje fallstudie beskrivs hur de intervjuade aktörerna förhåller sig till kraven på effektivitet och värdighet och hur de uppfattar att samverkan fungerar. Citat av olika längd används för att illustrera generella och unika tankemönster, erfarenheter och synpunkter. Fallstudierna avslutas med en summerande och analytisk diskussion. I nästa kapitel görs jämförelser mellan Västerbotten, Skåne och Värmland.

4.1 Västerbotten

Västerbotten har tagit emot ensamkommande flyktingbarn sedan 2006. Samtliga kommuner har tecknat överenskommelse om mottagande med Migrationsverket. I början av maj 2014 fanns totalt avtal om 383 platser, varav 86 är asylplatser, det vill säga platser vikta för barn som väntar på besked om asyl.

4.1.1 Migrationsverket

Migrationsverket i Västerbotten är indelat i två verksamhetsområden, *mottagning och besök och bosättning*. Handläggare som arbetar med barn genomgår olika internt anordnade kurser, exempelvis om barn och migration, barnrätt, barns behov och utveckling och barnkonsekvensanalys. De så kallade barnhandläggarna som dock inte endast har barnärenden, arbetar i huvudsak med ensamkommande flyktingbarn och barn i familj men kan, beroende på arbetsbelastning, även arbeta med vuxna. Handläggarna arbetar i team och fördelar arbetsuppgifterna sinsemellan.

Effektivitet och värdighet

Generellt sett ser tjänstemännen vid Migrationsverket inte något problem med att ett återvändande ska vara både effektivt och värdigt. Merparten av dem menar dessutom - med hänvisning till lagstiftningen - att det bästa för barnet är att återförenas med sin familj *“lagen säger att man ska verka för en familjeåterförening”*. När det gäller balansen mellan det effektiva och det värdiga framhålls bemötande, kommunikation, tydlighet, information, frivillighet, mottagande i hemlandet och tid. Ett gott bemötande anses vara en nyckel till det värdiga återvändandet. I det goda bemötandet betonas vikten av att utgå från barnets perspektiv. I praktiken tar sig detta uttryck i att lyssna på barnet och hjälpa till med praktiska detaljer. Intervjupersonerna understryker också betydelsen av information i återvändandeprocessen. De pratar om att *“lyssna på individen”* men också om att *“förklara för individen”*. Det som de menar behöver förklaras är *“varför beslutet blev taget”* samt *“hur”* återresan kommer att se ut och *“hur”* det blir möjligt att återvända.

En av intervjupersonerna beskriver att effektivisering, relaterat regleringsbrevet från 2012, tolkats som att hålla flera återvändandesamtal; *“där vi förklarar vad som händer, att man är tydlig med vad som händer”*. Hen säger även att effektivitet också kan tolkas som att jämförelsevis fler ensamkommande ska återvända och att de ärenden man arbetar med inte *“ska arbetas med lika länge...[återvändande]ärenden som man har haft flera månader”*.

Intervjupersonernas erfarenhet är att tydlig information och kommunikation ger barnen en trygghetskänsla och en känsla av sammanhang. Tydlighet är också centralt när det gäller att för barnen beskriva konsekvenserna av att inte medverka. Enligt intervjupersonerna skapar sådan tydlighet en möjlighet för barnen att förstå villkoren för och ramverket kring sina återvändanden vilket ofta resulterar i att de väljer att medverka. För intervjupersonerna är värdigheten intimt sammankopplad med frivillighet varför barnens val att medverka är avgörande.

Ytterligare en faktor som lyfts fram är mottagandet i de länder barnen ska återvända till. Det gäller inte bara att försäkra sig om att mottagandet kommer att vara ordnat utan också att informera barnet om var hen kommer att hamna efter ankomst. Intervjupersonerna anser även att det är viktigt att barnet före avresan hinner träffa den tjänsteman som ska följa med. Ett sådant möte anses skapa trygghet, en faktor som tillsammans med övriga nämnda faktorer betraktas som en förutsättning för ett värdigt återvändande.

Slutligen hänvisar intervjupersonerna till tid som en viktig aspekt av återvändandeprocesser. Tid behövs för att bygga en relation till barnet som ska återvända, men tid behövs också för att processen i sig ska vara rättssäker; att utreda asylskäl tar mycket tid i anspråk och tid krävs också för eventuella överklaganden.

Vad gäller flyktingbarnens mänskliga rättigheter återkommer grundinställningen att återförening med familjen är för barnets bästa. Intervjupersonerna betonar dock vikten av att respektera individen och att vad som är bäst för barnet kan variera från fall till fall.

Även om bilden är tämligen samstämmig avseende synen på värdighet och effektivitet finns det avvikande uppfattningar. En av intervjupersonerna ställer sig frågande till vad som verkligen menas med värdigt; *“men man har inte förklarat vad som menas med värdigt, det är klart att det är uddlöst ... utifrån de styrdokument vi har”*. Otydligheten i vad som ligger i begreppet värdighet gör att tjänstemännen själva fyller det med betydelse och mening utifrån sina egna erfarenheter och den kunskap som de besitter.

Samarbete och samverkan

Överlag menar tjänstemännen på Migrationsverket att de inte är i behov av att ha så mycket samarbete och samverkan med andra aktörer när det gäller ensamkommande flyktingbarn och återvändandefrågor. Vissa intervjupersoner uttrycker dock en önskan av större förtroende och tillit i relation till de andra aktörerna, något som i dagsläget inte finns. Primärt anser de att den samverkan de är i behov av är de egna kollegorna och Migrationsverkets specialiserade funktioner. Den typ av samverkan som finns beskrivs i första hand bygga på informationsutbyte med andra aktörer. När ett barn inte frivilligt vill återvända samarbetar handläggaren med polisen och delar exempelvis med sig av ärendedossiern till gränspolisen. Generellt sett anser inte tjänstemännen

att de är i behov av att samverka med socialtjänsten eftersom verkets främsta roll är att *“jobba gentemot god man”*. Det är istället upp till god man att ansvara för kontakterna med de andra aktörerna. De har inte någon skyldighet att göra det i annat fall än om ett barn skulle fara illa: *“vi har inga skyldigheter att underrätta kommunen om det ena och det andra, det är oftast god man som vi jobbar emot. Om de inte far illa så att vi måste anmäla att barnet far illa”*.

Även om gode män beskrivs som viktiga samverkanspartners för tjänstemännen så finns vissa kritiska röster som menar att en del gode män *har “en osund relation, att ungdomen har blivit deras barn”* och att de *“tar för många uppdrag”* och är *“rättshaverister”*. Andra intervjupersoner beskriver dock gode män som *“helt fantastiska”*. Tjänstemännens uppfattning är dessutom att ju längre tid en kommun haft mottagande av ensamkommande flyktingbarn, desto mer rutinerade är de gode männen.

Röda Korset beskrivs som en annan samarbetspartner när det gäller att hitta anhöriga till ett ensamkommande flyktingbarn. Även projektet European Return Platform for Unaccompanied Minors (ERPUM), där man jobbar med återvändande, nämns. Ytterligare en organisation som omnämns är International Organization of Migration (IOM), som hjälper till med återvändande och som följer en individ hela vägen till hemlandet.

I arbetet med återvändande ensamkommande flyktingbarn beskriver Migrationsverkets tjänstemän att de upplever sig som ensamma i sin roll. De menar att de har ett ansvar som ingen annan har och som ingen annan riktigt förstår.

4.1.2 Socialsekreterare

Det finns socialsekreterare i den undersökta kommunen i Västerbotten som enbart arbetar med ensamkommande flyktingbarn. De är organiserade som en egen grupp inom socialtjänsten. Majoriteten av barnen beviljas visserligen uppehållstillstånd men bland intervjupersonerna finns erfarenhet av återvändanden framförallt i de så kallade Dublinärendena.

Effektivitet och värdighet

Socialsekreterarna menar generellt att barnets bästa ofta krockar med det faktum att de ska återvända. Intervjupersonerna lyfter fram faktorerna tid, frivillighet och ordentliga avslut. De pekar på vikten av att lyssna på barnen och ta hänsyn till deras behov samt tydlig information när de reflekterar över vad värdighet är. Åsikterna går dock isär något, en del intervjupersoner framhåller att om barnet självt inte vill återvända så är det inte värdigt; *“Om man utifrån Barnkonventionen ser till barnets bästa och vad barnet själv önskar är det väldigt tydligt att man ska lyssna till barnets egen röst. Vill barnet stanna, så hur man än tänker så blir en konflikt och då spelar ingen roll om det är effektivt eller inte.”* Andra däremot menar att återvändanden kan vara värdiga även om de som av- eller utvisas inte tycker det. Vad som är barnets bästa och vad som är värdigt är med andra ord inte helt samstämmigt.

Det socialsekreterarna beskriver som icke-värdigt är när det drar ut på tiden på grund av formaliaproblem och byråkrati. Rättssäkerheten måste givetvis garanteras anser intervjupersonerna, men flera är av uppfattningen att den tid beslut och pappershantering tar kan kortas ner. Intervjupersonerna anser att det heller inte är

värdigt att barnen hinner bli 18 år under tiden som ett ärende handläggs och avslutas. När ett barn fyller 18 behövs inte längre något ordnat mottagande i hemlandet. De intervjuade socialsekreterarna menar vidare att det skulle vara bra för barnen om återvändandena skedde effektivt, men inte på bekostnad av värdigheten. Ett sätt att effektivisera återvändandeprocesser och samtidigt försäkra sig om att återvändandena ägde rum under värdiga former vore att motivera barnet att återvända frivilligt menar de. Information och samarbete för att motivera till en medverkan kan göra återvändandet både effektivt och värdigt. Enligt intervjupersonerna är det emellertid i första hand upplevelsen hos barnet som avgör om effektivitet är bra eller inte, barnets behov måste beaktas. Framförallt skulle det vara bra med ett snabbt besked till de som tvingas återvända.

Ett problem enligt socialsekreterarna är att många avviker innan de ska återvända, *“de flesta tycker jag har sagt att de ska medverka till att åka tillbaka och sen har man fått ett datum och tid och så dagen innan så är de bara borta”*. Att barnen försvinner omöjliggör naturligtvis hela processen. De intervjuade socialsekreterarna är av åsikten att om barnen inte avviker så måste möjlighet ges till ordentliga avslut innan de åker. Det gäller att vara lyhörd för barnets behov vad gäller exempelvis att ta adjö av kompisar och ordna med praktiska saker. Andra faktorer som är viktiga är tydlighet samt att sträva efter att inge hopp om framtiden. Socialsekreterarna säger att återvändandena blir värdiga om barnen får ordentlig information i Sverige om vad som gäller och om mottagandet i hemlandet. Mottagandet ska ske av någon som barnet är bekant och trygg med.

Samarbete och samverkan

Överlag upplever de intervjuade socialsekreterarna i Västerbotten att samverkan med de andra aktörerna i återvändandearbetet fungerar, men att den är oklar, *“vem har ansvar för samverkan - egentligen?”*. Framförallt finns en osäkerhet när det gäller vilka roller de olika aktörerna har. Denna osäkerhet påverkar samverkan negativt. Upplevelsen finns att aktörerna har olika syn på barnet och vad som är bäst för barnet vid ett återvändande. Detta leder till att socialsekreteraren ofta känner sig ensam i sitt arbete för barnet. Samverkansproblemen hanteras på olika sätt. Vissa socialsekreterare beskriver att de distanserar sig från andra aktörer och att det kan vara något som är bra för barnet att *“vara på sin kant”*. Andra menar att det finns lagstadgade roller för de inblandade aktörerna och att man inte ska lägga sig i andras roller i onödan; *“Jag utgår utifrån mitt ansvar och jag har inte uppfattat att det är mitt ansvar att lägga mig i hur polisen gör sitt jobb till exempel. Jag måste utgå från att de gör sitt jobb som de ska utifrån att jag gör mitt också”*.

Socialsekreterarna ser det som att socialtjänsten är spindeln i nätet när det gäller den information som ska distribueras mellan olika aktörer. Kommunikation är en viktig del av samverkan enligt intervjupersonerna. Kommunikationen i sig kan dock också vara ett bekymmer vid återvändanden menar vissa socialsekreterare. Att dela med sig av information kan leda till att aktörer hamnar i en förtroendekris gentemot barnet. Nedanstående citat illustrerar ett dilemma som en socialsekreterare fått beskrivet för sig av HVB-personal:

“Många gånger säger dom [HVB-personal] att dom känner sig som svikare! De har sagt att det är nästan bättre att inte veta [att ett barn ska bli hämtat för att återvända]. För då kan man verkligen säga att 'vi visste inte att det här var på gång.' Medan vet man, då känner

man sig som att man har ljugit och visste om det här, men vi sa ingenting”.

Socialekreterarna beskriver att samverkan idag till viss del är personbundet. Vissa av intervjupersonerna efterfrågar därför ett gemensamt samverkansprojekt med barnets bästa i fokus. Kunskap om varandras roller kan i ett sådant projekt ge en bättre samverkan tror de. Tydlighet, öppenhet och kommunikation aktörer emellan nämns som viktiga faktorer när samverkan fungerar. Socialekreterarna vill gärna känna ett större förtroende för och tillit till de andra aktörerna.

4.1.3 Gode män

Den undersökta kommunen hade 30 ensamkommande flyktingbarn vilka hade en tilldelad god man. En god man i undersökningskommunen kan även ha uppdrag för flyktingbarn i närliggande kommuner i regionen. Gode män boende i de närliggande kommunerna kan likaså ha uppdrag för ett ensamkommande barn i den undersökta kommunen.

Effektivitet och värdighet

De intervjuade gode männen uttrycker att de ser motsättningar mellan effektivitet och värdighet. De ifrågasätter i vilken utsträckning återvändanden verkligen sker på värdiga sätt *“det tror jag inte ett dugg på”* säger en god man. En annan berättar om en av sina erfarenheter; *“Italien – jag vet, en pojke som jag hade, man blir bara kastad ut på gatan”*. De menar att myndigheterna i framförallt andra EU-länder inte tar hand om barnen; *“det finns inget boende och allt, och polisen säger, stick tillbaka till Sverige, det vinner du på, vi vill inte ha er här”*.

De intervjuade gode männen är inte bara kritiska på grundval av erfarenheter som har med Dublinärenden att göra; de menar att många barn som ska återvända hem inte har något att återvända till, även om Migrationsverket säger att det finns barnhem som tar emot dem. Det är just detta som bidrar till att återvändanden sällan är värdiga eller ens sker under värdiga former menar intervjupersonerna och tillägger att man därför får räkna med att barnen gömmer sig. Gode männen kan inte förstå vad regeringen menar med begreppen värdighet och effektivitet; *“är det vi härnere (gode männen) som ska vara värdiga eller är det myndigheten som ska vara värdig?”*

Samarbete och samverkan

Generellt sett upplever gode män i Västerbotten att samverkan med andra aktörer är relativt sparsam, men att den samverkan som finns ändå fungerar rätt bra. Vanligast är att de samverkar med andra aktörer vid specifika situationer i asylprocessen, till exempel att socialekreterare, tjänstemän vid Migrationsverket eller god man själv kallar till en träff *“för att få klargjort vissa saker”*. Ganska snart efter att barnet kommit till Sverige tas de första kontakterna med socialtjänsten och Migrationsverket. Efter tre månader gör socialekreterare en uppföljning av den genomförandeplan som finns för barnet. De beskriver att *“direktkontakter som kan hjälpa”* är bra att ha, eftersom tjänstemännen vid Migrationsverket upplevs som svåra att komma i kontakt med. Även socialekreterarna beskrivs som en aktör som det är bra att ha skapat en relation till, eftersom de kan vara bra att ha som *“rådgivare”* om det är saker gode män känner att de behöver *“bolla”*.

De intervjuade gode männens erfarenhet är att barn som ska återvända hem efter ett avslag på överklagat beslut mår väldigt dåligt. Av den anledningen har de ofta kontakt med barnpsykiatri som kan hjälpa till med behandling eller intyg om inhibitionsbeslut (avvaktan med återvändandet).

Samverkan med polisen sker om *“det är något alldeles speciellt”* som har hänt. Ett exempel på en sådan situation var då ett ensamkommande flyktingbarn fått utvisningsbesked och den gode mannen blev uppringd från HVB-hemmet som berättade att pojken uttryckte att han inte ville leva längre. Situationen blev så allvarlig att polis tillkallades då barnet skurit sig djupt i bröstet och börjat sy igen sin mun. Barnet var så intensivt i sitt motstånd att fyra poliser måste hålla honom:

“Vi fick dit en tolk och han var jättebra. Polisen sa till pojken; ’jag gör inte det här för att göra illa dig, jag håller dig för att du inte ska göra illa dig själv’. Han var väldigt lugn och jag tänkte att det var svårt för alla”.

Andra gode män har uppfattningen att de känner sig tvingade att samverka med polisen, trots att de helst inte vill det, *“man skulle helst – höll jag på att säga – vilja säga; far och flyg [till polisen]”*. Framförallt är motståndet stort att hjälpa polisen när de söker efter ett barn som ska utvisas:

“Man försöker ju inte göra det lätt, det är deras jobb, dom får väl krångla på bäst dom vill. Vet jag någon genväg för ungdomen så talar jag om den, sen får han göra som han vill, jag agerar inte så att jag ska bli kriminell”.

På ett mer övergripande plan är det slående att de intervjuade gode männen i Västerbotten efterlyser ökad delaktighet i en övergripande samverkansgrupp rörande ensamkommande flyktingbarn där överförmyndarenheten, Migrationsverket, socialtjänsten och boendena ingår. De upplever sig inte ha insyn eller få information om vad som sägs på de träffarna.

4.1.4 HVB-personal

I Västerbottensregionen finns ett 20-tal boenden för ensamkommande flyktingbarn. Några av dem är specialiserade som transitboenden och är till för barn som just anlänt till Sverige och som behöver omhändertagande i väntan på att få komma till en anvisningskommun och ett asylboende. Andra boenden är blandade med barn som antingen väntar på uppehållstillstånd eller som har fått uppehållstillstånd och väntar på utslussning till stödboenden. I den aktuella Västerbottenskommunen finns både kommunala och andra aktörer, exempelvis ideella organisationer, som verkar som huvudmän för de HVB-hem som arbetar med ensamkommande flyktingbarn.

Effektivitet och värdighet

Personalen på HVB-hemmen är i likhet med de intervjuade gode männen överlag frågande inför vad värdighet i samband med återvändanden är och kritiska till hur återvändanden genomförs. Faktorer som lyfts fram är frivillighet, mottagande i hemlandet, information, möjlighet till riktiga avslut och tid. De betonar vikten av att utgå från barnets perspektiv, men många av dem menar att barnet inte kommer i första hand. Någon menar att det aldrig är värdigt om barnet inte vill återvända och att man inte kan tvingas till något med värdighet. Däremot blir det mer värdigt om barnet kan

göras delaktigt och därigenom förberedas för återvändandet. Bland de intervjuade finns erfarenheter och upplevelser som vittnar om hur svårt detta kan vara; *“en person som har så stor ångest tar inte till sig det här, han var ju inte alls inställd”*. Intervjupersonerna menar vidare att barnen många gånger *“bestämt sig långt tidigare fast vi inte visste om det att de skulle avvika”*. En generell uppfattning är att det visserligen är möjligt att försöka påverka barnen att åka frivilligt men *“att tvinga dem med värdighet – NEJ”*.

Ett återkommande argument är att tvånget förvandlar barnets rätt till tomma ord. Barnen tvingas ibland tillbaka till länder där de blivit misshandlade och utsatta för övergrepp. Erfarenheten är att det senare framförallt gäller Dublinärenden och HVB-personalen exemplifierar med att det förekommit att barnen varit rädda att åka tillbaka till Italien och att de istället hellre hade velat åka tillbaka till hemlandet.

Intervjupersonerna betonar mottagandet i hemlandet som en faktor som kan bidra till att återvändandeprocesserna blir mer värdiga. Ett konkret förslag är att ge någon form av återetableringsstöd i hemlandet. En trygg person bör följa med och lämna över barnet till anhöriga eller till den berörda myndigheten. Det gäller inte bara att det finns ett ordnat mottagande utan också att barnen informeras om var de kommer att hamna.

Den intervjuade HVB-personalen framhåller också betydelsen av tydlig information, som de menar ger barnen en känsla av trygghet och sammanhang. Personerna som åker med bör ha tålamod, vara lyhörda, försöka lyssna och ta sig tid att försöka förklara. HVB-personalen talar också om att tillfredsställa behov, det kan handla om att ha en fungerande resväska, men också få möjlighet till en riktig och värdig avslutning på vistelsen i Sverige. Det senare handlar framförallt om att få möjlighet att ta farväl av kamrater och vuxna man haft i sin närhet. En sådan avslutning är dock inte möjlig om det blir en skyndsam verkställighet eller om barnen själva väljer att avvika.

Att asylprocessen tar lång tid är enligt intervjupersonerna problematiskt ur ett värdighetsperspektiv. Barnen har ibland ett självskadebeteende som HVB-personalen kopplar ihop med lång väntan i ovisshet. Ovissheten skapar otrygghet; ett snabbt beslut däremot ger barnen *“något att förhålla sig till”* och de slipper leva i ett *“vakuum”*. Intervjupersonerna menar vidare att vakuumtillvaron och ovissheten gör det svårt att motivera barnen att gå i skolan; *“Vi har haft ungdomar som inte alls har brytt sig om att lära sig språket eller komma in i samhället eftersom de bara väntade på beslutet. Så det är bra om det sker snabbt och effektivt. Då kan de börja planera!”*

Snabba beslut får dock inte innebära att man kompromissar med utredningarnas kvalité. En intervjuperson konstaterar att när ett barn hotar med att hungerstrejka verkar det som att det går snabbare att komma till ett beslut i asylfrågan.

För den intervjuade HVB-personalen är emellertid värdigheten starkast kopplad till frivillighet. Någon menar att barnen bör förberedas i ett tidigt skede på att de kanske inte kommer att få stanna. Förberedande samtal som stöd skulle kunna ge tillgång till valmöjligheter i återvändandeprocessen. HVB-hemmen var enligt HVB-personalen dåligt förberedda på att ge stöd till en början. Detta har dock blivit bättre. Stödet från personalen i form av ramar och struktur ska kunna skapa en trygghet som ökar möjligheten för barnen att ta till sig information. När barnen förstår vad som kommer att hända kan det vara lättare att vara delaktiga. Individanpassning, flexibilitet, omtanke och trygghet är några andra beskrivningar av hur intervjupersonerna uppfattar värdighet. Om det krävs tvångsmedel betonas vikten av att vara professionell

i bemötandet av barnen. Några av barnen har avvikit och ytterligare några har eskorterats av polis, vilket åtminstone en av intervjupersonerna inte upplever som värdigt.

Samarbete och samverkan

Generellt sett beskriver den intervjuade HVB-personalen att de har liten samverkan med andra aktörer i återvändandearbetet. De anser också att de andra aktörernas roller emellanåt är otydliga. Deras erfarenhet är att det dessutom finns olika syn på rollerna. Många gånger drar aktörerna åt olika håll på grund av de olika rollerna. Intervjupersonerna vet inte säkert vem som gör vad och skulle önska en större förståelse mellan aktörerna för varandras olika uppdrag. Detta skulle ge en bättre samverkan tror de. Formell samverkan finns dock på chefsnivå. Sådan samverkan består i att boendena i första hand informeras av polisen i samband med att ett ärende gått till polisen för verkställighet.

Intervjupersonerna upplever överlag att det finns få rutiner kring återvändandearbetet. Ett visst utbyte sker med Migrationsverket och en del boendepersonal menar att kontakten med de andra aktörerna borde vara en självklar del av arbetet. Andra beskriver däremot att de saknar kontakt med Migrationsverket. Till viss del talar dessa om att de vill hålla en distans till Migrationsverket för att kunna upprätthålla ett förtroende gentemot barnen, så att barnen inte tror att boendepersonalen *“arbetar på uppdrag av Migrationsverket”*. Inte heller vill de hamna i en situation som socialsekreterarna beskrev; att känna till att en hämtning av polisen ska ske, men att inte säga något och därmed riskera att skada förtroendet till barnet.

Intervjupersonerna beskriver att de under årens lopp byggt upp en känsla av förtroende för och tillit gentemot just socialsekreterarna. De beskriver att det varit ett *“hårt jobb”* med ökad kommunikation för att nå det samarbete som finns idag, det är dock inget som kommit till av sig själv. Samtidigt nämns behovet av en utökad samverkan med socialtjänsten, där roller tydliggörs innan själva samarbetet inleds. Nätverksmöten där kontakter och förtroende skapas nämns som exempel på vad en sådan utökad samverkan skulle kunna innebära. HVB-personalen beskrev att de upplever att samarbetet med gode män fungerar bra då de *“pratar samma språk”*.

Ett problem som framhålls med samverkan generellt är att de olika aktörerna bara ser till sin del av återvändandearbetet. En ökad känsla av tillit till varandra och en önskan om att vara en del i en helhet anser intervjupersonerna vara eftersträvansvärt. Tydligare rutiner och handledning, menar de, skulle kunna hjälpa till att skapa denna helhet. För egen del menar boendepersonalen att de fått en större förståelse för andra aktörers roller just genom en handledning som *“breddat perspektiven”*. En helhet som visar barnet att de olika aktörerna arbetar tillsammans. Till stor del handlar det om att kunna lita på de andra aktörerna. Detta skulle kunna ske genom att öppna dörrarna och bjuda in andra aktörer menar boendepersonalen.

4.1.5 Polisen

Gränspolisen i Västerbotten lyder under polismyndighetens stab. Stabens övergripande uppdrag är att med rätt kompetens svara för myndighetsövergripande, strategiska frågor samt erbjuda ett stöd till den operativa verksamheten och länspolismästaren. Gränspolisenheten ansvarar för gränskontroll och utlänningsrelaterade frågor i hela Västerbottens län. Dess uppdrag är i första hand att

utreda och verkställa utlänningsärenden. Gränspoliserna i Västerbotten fick i början av 2013 utökade resurser med dubbelt så många handläggare för att kunna verkställa fler ärenden jämfört med tidigare. De prioriterar arbetet med verkställigheter framför att utföra inre utlänningskontroller.

Effektivitet och värdighet

Generellt sett beskriver de intervjuade poliserna ett arbetssätt med de ensamkommande flyktingbarnen som inte skiljer sig nämnvärt från arbetet med vuxna eller familjer med barn. De betonar bemötandets betydelse och tydlig kommunikation och information i förhållande till de som ska ut- eller avvisas. Ett förhållningssätt som dominerar är att *“göra det bästa av situationen”*. Andra faktorer som lyfts fram i balanserandet av effektivitet och värdighet är hänsyn till barnens behov, tid och frivillighet – det bästa anses vara om barnen kan förmås att frivilligt medverka till sina av- eller utvisningar. Mottagandet i hemlandet framhålls också som centralt.

Intervjupersonerna ger uttryck för att ett gott bemötande och en tydlig kommunikation med barnen är tänkta att skapa en ömsesidig förståelse mellan polis och barnen. Polisernas erfarenhet är att gott bemötande och tydlig kommunikation dessutom skapar ett förtroende för polisen, vilket i sin tur skapar gynnsammare förutsättningar för att barnet frivilligt ska medverka i återvändandet. Om barnet vill medverka blir återvändandet enligt poliserna både effektivare och mer värdigt; att använda tvång är både ekonomiskt dyrt och sker på bekostnad av värdigheten framhåller de.

Vad beträffar effektiviteten mer specifikt har polisen tillsammans med Migrationsverket och Kriminalvården infört ett nytt arbetssätt för att minska den tid då ett ärende ligger utan åtgärd, även om det finns arbete att göra. Arbetssättet har speciellt fokuserat på samarbetet mellan de berörda myndigheterna. Den egna organisationen för ärendehantering på administrativ nivå har dessutom förbättrats enligt de intervjuade poliserna. En av dem beskriver hur de organiserat hela verkställighetsarbetet; *“idag har vi jättebra koll på alla våra ärenden”* och säger vidare att *“idag kan vi på ett mycket bättre sätt jobba med fler ärenden med samma resurser”*. Arbetssättet som beskrivs är inspirerat av LEAN-modellen och bygger på en processinriktad organisation. Det kräver lagarbete och att alla medarbetare hjälps åt.

Polisernas uppdrag är att verkställa formella beslut om av- eller utvisningar fattade av Migrationsverket. Intervjupersonerna är noga med att skilja själva beslutet från verkställandet av det och menar generellt att det i deras uppdrag ingår att göra det bästa av situationen – hur än beslutet har tagits emot av barnet; *“mitt uppdrag är att verkställa det till det här landet”*. Intervjupersonerna understryker också att de verkställer beslut som många gånger kan vara överklagade till både Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen innan det hamnar på polisens bord.

Vad gäller barnets bästa och barnets rättigheter menar vissa intervjuade personer att Barnkonventionen *“styr väl helt och hållet, att barnets rätt ska vara i första rummet”* men att denna rätt företrädesvis handlar om att *“man i första hand ska sammanföra familjen”*. Den uppfattningen underbyggs också med hänvisningar till Återvändandedirektivet. I intervjuerna framkommer dock ändå att några är tveksamma till om ett återvändande verkligen alltid är för barnets bästa. En polis reflekterar över Barnkonventionen och det uppdrag polisen har; *“någonstans är det*

någon som har bestämt att det är okej att skeppa barn hit och dit” och funderar vidare;

“Hela uppgiftens natur talar väl kanske många gånger emot barnets bästa kan man tycka, och tycka är någonting jag sitter och gör hemma och inte så mycket i mitt uppdrag. Men det ingår i mitt uppdrag att balansera de här två. Besluten läggs på mitt bord och det är polisen som har uppdraget och då förväntar sig min chef att jag kan balansera lösandet av uppdraget mot barnets bästa”.

När det gäller genomförandet av av- och utvisningar i praktiken menar poliserna att dessa ska ske med respekt och hänsyn till barnet. Gott bemötande, tydlig kommunikation och information framhålls därvidlag som centrala. Ett gott bemötande är något som lyfts fram av samtliga poliser som en framgångsfaktor för ett värdigt återvändande. Bemötandet är relaterat till att lösa uppgiften på bästa sätt genom att vara uppmärksam på barnets behov som individ. I praktiken tar det sig uttryck i att man lyssnar på vad barnet säger men också på vad det inte säger menar en av poliserna. Behov och önskemål som de försöker tillmötesgå kan vara att hämta en mobiltelefon från verkstaden eller att se till att översättning och validering av svenska gymnasiebetyg görs.

Visad medvetenhet om barnens behov kan också leda till att barnen bestämmer sig för att medverka i den fortsatta processen. Trots att ärendet kommit så långt som till polisen, vilket i sig förutsätter att barnet motsatt sig återvändandet, är barnets möjlighet att bestämma själv och påverka situationen något som flertalet av poliserna pratar om. Ytterst är det värdiga återvändandet för de intervjuade poliserna avhängigt just frivillighet. Även om barnen motsatt sig av- eller utvisning kan samtal och polisens lyhördhet få dem att ändra sig. Detta kräver dock tid och de intervjuade poliserna betonar att det är viktigt att ta sig tid att lyssna och förklara samt att förvissa sig om att barnet förstått spelreglerna.

Poliserna betonar att ett bra mottagande i hemlandet är en faktor som skapar värdighet. När det gäller mottagande är polisen fokuserad på att säkerställa ett ordnat sådant. Utan ett ordnat mottagande kan de inte lösa sin uppgift. Med ett barn som inte medverkar är det inte helt enkelt att få till stånd ett ordnat mottagande. Poliserna menar dock att det många gånger under resans gång kommit fram att barnen har kontakt med anhöriga och menar att det är bättre *“att knyta tillvaron”* till en släkting än att vara *“på ett HVB-hem här i Svedala och leva i ett vakuum”*. I dessa fall har poliserna inte bara skött kontakter med mottagande lands myndigheter utan också hjälpt till med att få kontakt med barnets anhöriga. Dessa fall gäller i första hand de så kallade Dublinärendena. Även här ger tid tillsammans med barnet en möjlighet till att det ändrar sig och medverkar frivilligt. Denna medverkan förutsätter dock att alternativet att vara kvar i Sverige inte finns kvar.

Problem i verkställighetsarbetet som de intervjuade poliserna lyfter fram rör det som de uppfattar som motstridiga signaler från samhället, barn som avviker, formella riktlinjer och restriktioner kring förvar. När ett barn har fått avslag på sin asylansökan vore det mer naturligt enligt intervjupersonerna om skolgång avslutades, boendeformer förändrades och resurser drogs in. Eftersom barnen har rätt att gå kvar i skolan fram till att de ska lämna landet och behåller alla andra rättigheter kan detta innebära att barnet inte uppfattar att samhället menar allvar och försvåra försöken att få barnen att medverka till återvändandet tror intervjupersonerna.

Poliserna är som regel tvungna att påbörja verkställigheter utan föregående kontakt med barnet som ska utvisas. Om de tar kontakt med ett barn för att undersöka möjligheter till deras medverkan leder det ofta till att barnet försvinner från boendet. Följden av detta är att polisen kommer oannonserat till ett boende tidigt på morgonen för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Detta är inte barnets bästa menar poliserna. En av poliserna berättar hur formella riktlinjer påverkar deras möjligheter att genomföra sitt uppdrag:

“Återvändandedirektivet säger att vi ska ha misslyckad verkställighet bakom oss. Håller vi ett samtal med ett barn så har den största andelen bara försvunnit. Då kan vi efterlysa den här personen men får vi tag på dem då ska vi ställa dem under uppsikt. Men sen misslyckas en gång till. Det är inget bra regelverk. Jag tycker inte att det är humant för individen och det kostar jätteresurser”.

Ett flertal av de intervjuade poliserna skulle dessutom föredra att det fanns en möjlighet att ta barnen i förvar. Ett förvar som var anpassat för barn med särskilt utbildad personal som kan ge stöd. Intervjupersonerna menar att detta skulle ge dem möjlighet att föra en dialog med barnet om vilka behov som finns och hur de vill att återvändandet ska ske. Dessutom skulle det ge barnen möjlighet till ett avslut gentemot kamrater och vuxna i dess närhet.

Samarbete och samverkan

Enligt gränspoliserna i Västerbotten finns en samverkan med Migrationsverket och HVB-hemmen på en formell nivå mellan chefer. De har regelbunden kontakt för att underlätta verkställighetsarbetet när ett barn ska återvända. Kontakten kan exempelvis gälla rutiner för hur en hämtning på ett boende ska gå till, att föreståndaren kontaktas i förväg för att möjliggöra planering för extra personal på hämtningsdagen eller liknande. Till stor del handlar denna samverkan om att polisen informerar framförallt boendena om sitt uppdrag och vad som gäller när de är inblandade i en verkställighet, *“alla ska veta vad vi gör och hur vi jobbar. Vem som har ansvaret. Därför träffas vi regelbundet för att prata, så att man sedan kan lyfta på telefon och säga att nu är det dags. Nu har vi ett ärende”.*

Informell samverkan med olika aktörer sker enligt gränspoliserna i förberedelsen och under arbetet med verkställigheten. Vilka man samverkar med kan vara olika från fall till fall och beror till stor del på barnets nätverk och individuella behov. Exempel på samverkansparter är tjänstemän på Migrationsverket, socialsekreterare, personal på boendena eller skolan. Andra parter kan vara kyrkan och Röda Korset, men det finns också exempel på samverkan med idrottsledare som barnet har stort förtroende för. Poliserna menar att samverkan med personer som finns i barnets nätverk och som barnet har förtroende för ökar möjligheten att göra verkställigheten smidig och så värdig som möjligt, *“man måste titta utifrån de nätverk som barnet har hunnit få och utifrån det hitta de här personerna, då är det egentligen bara fantasin som sätter stopp”.*

Ibland samverkar gränspoliserna med gode män, men i vissa fall väntar de med att meddela den gode mannen tills verkställigheten är påbörjad. Detta beror, enligt en intervjuperson, på att de har erfarenhet av att barn som ska av- eller utvisas har förvarnats av god man, vilket ska ha lett till att barn avvikit:

“Det är inte en god mans roll att gömma ett barn eller fara med fagra löften om att om du gör eller säger si eller så kommer det att gå si och så. Och så talar man [själv som polis] om att; nämen så funkar det. Då märker man att det genast blir en konflikt”.

Av intervjuerna framkommer också att motivet för att inte meddela gode män är att man inte vill försätta dem i ett moraliskt dilemma, att ens överväga tanken att berätta för barnet. Vissa av poliserna menar dock att man som regel tar kontakt med gode män inför en verkställighet men tillägger att det gäller fall när man känner tillit till den gode mannen i form av att denne inte kommer att tala om för barnet när polishämtningen kommer att ske.

4.1.6 Analys

Hur förhåller sig aktörerna i Västerbottenskommunen till det värdiga och effektiva återvändandet? Till att börja med kan konstateras att flera likheter går att identifiera mellan aktörerna vad gäller förhållningssättet till värdighet och effektivitet. Det är slående att många aktörer tolkar värdighet i termer av gott bemötande, god kommunikation, tydlighet, fullständig information, frivillighet, tid och mottagande i hemlandet. Det är dock också uppenbart att aktörerna har olika uppfattningar om vad som är möjligt och inte att genomföra och i vilken utsträckning barnens rättigheter och deras bästa respekteras (och vad deras bästa är). Tydligt är att de intervjuade tjänstemännen på Migrationsverket och de intervjuade gränspoliserna överlag inte anser att det är problematiskt att leva upp till kraven på effektivitet och värdighet i återvändandeprocesser. Dessa två aktörskategorier har också en explicit och gemensam föreställning om vad som är flyktingbarnens bästa – nämligen att återförenas med sina familjer.

I analytisk bemärkelse kan man betrakta det som att dessa aktörer anser sig såväl kunna som förstå och vilja genomföra effektiva och värdiga återvändanden. Vad gäller resurser har polisen nyligen fått utökade sådana och dessutom infört ett nytt, näringslivsinspirerat arbetssätt – LEAN. Genom detta arbetssätt ska ärenden inte bli liggande utan åtgärd för länge; LEAN är med andra ord ett sätt att både öka effektiviteten och att mäta den på. Det föreligger generellt sett inga principiella invändningar mot återvändanden även om enskilda intervjupersoner ger uttryck för att *“skeppa barn hit och dit”* är tveksamt ur ett rättighetsperspektiv. Beträffande eventuella vagheter i hur kraven på effektivitet och värdighet är formulerade, kan argumenteras att såväl tjänstemän på Migrationsverket som poliser utnyttjar det handlingsutrymme de har för att fylla begreppen med mening och innehåll. Detta gäller särskilt förhållningssättet till värdighet eftersom detta är det minst tydliga. Återkommande kopplar de båda aktörskategorierna värdigheten till frivillighet och till tid. Bäst vore om barn som motsätter sig sina av- eller utvisningar genom samtal kunde förmås att ändra uppfattning och istället medverka till av- eller utvisning.

I viss utsträckning går det att identifiera en skiljelinje mellan tjänstemännen på Migrationsverket och polisen å ena sidan och de övriga aktörerna å den andra. Även om uppfattningar, erfarenheter och synpunkter går isär något – företrädesvis bland socialsekreterarna – är de övriga aktörskategorierna mer kritiska till och ifrågasättande av värdighet och effektivitet i ensamma flyktingbarns återvändanden. Några av socialsekreterarna talar om en krock mellan barnets bästa och själva återvändandet och anser att om barnet inte vill medverka är det svårt att betrakta processen som värdig. Andra socialsekreterare menar däremot att processerna kan

vara värdiga också om tvång är inblandat. De intervjuade gode männen är uttalat kritiska och reser principiella invändningar. De har svårt att förstå hur processerna skulle kunna vara värdiga när barn ibland tvingas återvända till andra EU-länder i vilka de varit mycket illa, och andra gånger ska återvända hem men det är höljt i dunkel exakt till vad. De intervjuade på HVB-hemmen tänker i liknande banor. Tvång anses oförenligt med värdighet och information om mottagandet i hemlandet lyfts fram som centralt. Vad gäller just tid kan noteras att socialsekreterare, gode män och HVB-personal jämfört med tjänstemän på Migrationsverket och poliser gärna vill se kortare tidsåtgång (utan att kompromissa med kvalitet) eftersom ovissheten i väntan på avresan anses svår för barnen att leva med.

Att de intervjuade aktörerna delvis har olika uppfattningar om vad som är barnens bästa och hur värdighet kan definieras och tolkas hänger sannolikt samman med de roller och de uppdrag de har i relation till barnen. De aktörer som står barnen närmast och träffar dem ofta har svårare att betrakta effektivitet och värdighet som möjliga att balansera på ett bra sätt och samtidigt ha barnets bästa i fokus. De olika rollerna, uppdragen och professionella normerna blir också synliga när aktörerna beskriver samarbete och samverkan. Tydligt är att flera av de hinder som vanligen brukar framhållas när förutsättningar för god samverkan identifierats i annan forskning också föreligger här. Samverkan beskrivs återkommande som begränsad och relativt oklar. Många hänvisningar görs till just olika roller, olika syn på barnen och brist på förtroende. Slående är att flera aktörer anser sig vara ensamma; tjänstemännen på Migrationsverket ger uttryck för att de har en roll som ingen annan riktigt förstår och socialsekreterarna upplever också ensamhet och att aktörerna drar åt olika håll. Flera aktörer efterlyser mer och tydligare samverkan i syfte att öka förståelsen för de olika rollerna för att därmed kunna bygga ett större förtroende dem emellan. Intressant i sammanhanget är att gode män av tjänstemännen på Migrationsverket pekas ut som viktiga samverkanspartners medan de gode männen själva upplever att de inte är särskilt delaktiga i den samverkan som finns. Polisen, å sin sida väljer ibland att inte informera gode män eftersom det finns en oro för att de ska underrätta barnen som då väljer att avvika från boendena.

4.2 Skåne

I Skåne län fanns i början av maj 2014 överenskommelse med Migrationsverket om 408 platser för ensamkommande flyktingbarn varav 120 var asylplatser. Alla kommuner i Skåne tar emot ensamkommande flyktingbarn. I Skåne hanteras återvändandeärendena inte via en mottagningsenhet (som fallet är i övriga landet) utan där har man en särskild enhet för uppgiften, nämligen Återvändandeenheten i Malmö.

4.2.1 Migrationsverket

Tre handläggare är verksamma vid barns återvändanden inom mottagningsområde 1 (MO 1) med upptagningsområdena Skåne, Småland, Blekinge och Jönköpings län. En handläggare sitter i Malmö och två i Alvesta varav en är teamledare. En av handläggarna har eskortörsutbildning och kan då följa ett återvändande flyktingbarn på resan hem. En omorganisering planeras där arbetet med ensamkommande flyktingbarn ska läggas ut på alla mottagningsenheter inom MO1 och den del som nu gäller återvändanden ska då ingå i ordinarie återvändandeteams uppgifter. Under år 2013 handlades mottagning av ensamkommande barn i Skåne län inte av

mottagningsenheterna i Malmö och Kristianstad utan istället av den ovan nämnda mottagningsenheten i Alvesta. Cirka 30 barn återvände frivilligt under 2013, inget barn med tvång.

Effektivitet och värdighet

De intervjuade tjänstemännen utgår framförallt från lagar och regler när de beskriver vad effektiva och värdiga återvändanden är. De understryker också att familjeåterförening är det bästa för barnen. En av intervjupersonerna menar att värdighet så att säga finns inbäddad i lagar och regler. Själva verkställigheten görs *“på det bästa sättet”* om det finns en familj, eller i form av annat mottagande *“som Sverige godkänner”*. En annan intervjuperson uttrycker också tilltro till att barns rättigheter respekteras och deras behov tillgodoses efter det att de återvänt till familj, social myndighet eller till ett barnhem och presumerar att *“det redan är fastställt att mottagandet är lämpligt”*. Förståelsen av värdighet utgår således från den arbetsuppgift man har och vad lagen säger. Om ett ensamkommande flyktingbarn ska av- eller utvisas uppges att andra aktörer inte skulle förstå eller ha kunskap om att det värdiga i ett återvändande har lagstöd.

Intervjupersonerna menar rent principiellt att barn som inte får asyl i Sverige ska återförenas med sin familj och att detta är det bästa för barnet. Deras erfarenhet är dessutom att *“de flesta ungdomar ligger på nätterna i Sverige i grupper och gråter sig nätterna igenom av saknad efter sina syskon, föräldrar och sitt liv där hemma”*. Uppfattningen att det är få barn, *“en och annan”*, som inte vill vara med sin familj underbyggs bland annat med ett exempel från en av intervjupersonerna där ett barn som återvände, på flygplatsen vid ankomsten till landet utropar; *“Det luktar [landets namn]!”*. Intervjupersonen menar vidare att *“om jag hade skickat [namnger sitt barn] någonstans så hade ju [mitt barn] längtat ihjäl sig efter sina föräldrar”*.

I värdighetsperspektivet ingår också synen på de ensamkommande flyktingbarnen. En av intervjupersonerna för fram uppfattningen att ensamkommande flyktingbarn särbehandlas i Sverige och att *“vi”* särbehandlar dem, att de inte hanteras som egna barn, *“de ska dessutom klara av och tåla mycket mer /.../ vi föser in dem i boenden och där ska de kunna acceptera och bo ihop med en massa andra människor, nationaliteter och språk”*. Hen berättar om en ensamkommande pojke som hade varit inskriven i sjukvården vid åtta tillfällen för suicidförsök. En läkare ringer och frågar intervjupersonen *“i aggressiv ton”* hur Migrationsverket jobbar med återvändanden eftersom *“pojken är helt förstörd”*. Intervjupersonen svarar då läkaren med en motfråga; *“har ni försökt komma i kontakt med hans föräldrar?”* Det blev det tyst i luren och läkaren medgav att han inte hade tänkt på det; *“Hade det varit en svensk kille som hade kommit in för att han försökt ta livet av sig så hade man ju genast försökt få tag i föräldrarna. Men så gör man inte med de här ungdomarna”*, kommenterar intervjupersonen.

När det gäller frågan om ökad effektivitet och bibehållen värdighet finns dock viss tveksamhet hos några av intervjupersonerna; en av dem undrar om fler av- och utvisningar verkligen gäller de ensamkommande flyktingbarnen och säger; *“Vi gör det bästa vi kan och ibland går det fort och ibland går det långsamt”*. En annan handläggare ser regeringskraven just som effektiviseringskrav; *“Vi måste effektivisera, vi måste göra det”*, men säger också att det *“är mycket mer komplicerat än så, däremot så ska vi inte ha ärenden som omotiverat står och skvalpar i våra skåp”*.

Samarbete och samverkan

Den samverkan som finns mellan Migrationsverket i Skåne och andra aktörer har företrädesvis karaktären av informationsutbyte i enskilda specifika ärenden kring det barn som ska återvända. Den samverkan som sker, sker framförallt mellan socialtjänsten och gode män *“vid behov”*. Även här anges att de styrande regler som anger vad som måste göras i en viss situation där barn är inblandade ska vara utgångspunkten för samverkan. Intervjupersonerna menar att det är bra att få veta vad socialtjänsten tycker om en planerad av- eller utvisning av ett barn. Vissa intervju personer menar att samverkan med god man vad gäller återvändande är *“en bra samverkan”*.

Andra intervju personer menar dock att samverkan är problematisk och att synen i samhället och bland politiker inte stämmer med den egna förståelsen av att barn längtar efter sina föräldrar. De andra aktörerna, företrädesvis gode män och socialtjänst, borde vara stöttande när ett av- eller utvisningsbeslut är fattat, men istället finns erfarenhet bland intervju personerna att en god man kan ha bestämt sig för att ett visst barn ska vara i Sverige. Även sociala myndigheter och andra i allmänhet kan ha bestämt sig *“att det är klart att vi ska kämpa för att den här killen ska få stanna i Sverige”*. I sådana situationer upplever intervju personerna att det uppstår svårigheter att förklara ett beslut för barnet att det ska av- eller utvisas; *“Det underlättar ingenting, det blir svårare för barnet att förstå det jag meddelar, de saknar kunskap. Eller så har de kunskap, men de vill inte acceptera beslutet”*. Vad gäller gode män som motsätter sig beslutet sägs att *“det är mycket jobbigt att träffa en god man som inte vill lyssna på informationen som jag måste lämna”*. En god man *“ska stötta den här minderåriga, hjälpa honom att förstå den här informationen som jag vill dela ut”*. Detta är för barnets bästa och det viktigaste, menar en av de intervjuade.

Att aktörer förstår varandras olika uppdrag när det gäller de ensamkommande barnen anges som ett starkt vägande skäl för att samverka. Men om samverkan mellan aktörerna ska utvecklas, så är det viktigt att det är rätt personer som samverkar:

“Man kan börja med att låta bli att skicka cheferna på samverkansmötena. Ja, man måste skicka människorna som jobbar i vardagen och möter de här ungdomarna. Det är de som ska samverka, människor som jobbar i vardagen måste samverka med varandra”.

Intervju personerna nämner även inomorganisatoriska samverkanspartners, som exempelvis Ambassadsamordningen, som finns i Stockholm. Denna grupp kan initiera att ett ensamkommande flyktingbarn som inte fått asyl och som har ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning får kontakt med hemlandsambassaden. Direkta möten, ansikte mot ansikte med socialsekreterare beskrivs vara mindre vanliga, istället *“är det oftast telefonsamtal och synpunkter”*.

4.2.2 Socialsekreterare

Socialsekreterare som jobbar med ensamkommande flyktingbarn i Skånekommunen är indelade i olika team, som har olika HVB-hem knutna till sig. Socialtjänsten gör uppskattningen att 3 av 10 ensamkommande flyktingbarn som de möter får avslag på sin asylansökan och ska återvända.

Effektivitet och värdighet

Överlag lyfts i intervjuerna faktorerna mottagande i hemlandet, omtanke, stöd, förutsägbarhet, frivillighet och tid fram som intimt förknippade med effektiva och värdiga återvändanden. Intressant är att det i intervjuerna också visas ett relativt tydligt motstånd mot återvändanden som sker mot barnens vilja.

Generellt sett upplever intervjupersonerna att barnen försvinner framför ögonen på dem, *“vi har ingen aning vad som händer med dem, för oss blir det bara jättekonstigt”*. En annan socialsekreterare uttrycker att *“det blir märkligt med de dokument vi jobbar med, BBIC, när man vet att de ska återvända, det blir lite konstruerat”*. BBIC, Barns Behov I Centrum, är ett utredningsverktyg för utredning och uppföljning av barns behov som inte är specialanpassat för ensamkommande flyktingbarn och det kan därför bli trubbigt att använda i arbetet med någon som ska återvända. Hela processen med ett återvändande blir svårbegriplig för en socialsekreterare som följer en mall [BBIC] som varken är anpassad för ensamkommande flyktingbarn eller återvändande.

Socialsekreterarna har också svårt att förstå hur ingen kan vara intresserad av att få ta del av den information socialsekreterarna har om barnen, *“det måste vara av intresse för någon?!”* De efterlyser någon att överlämna informationen till i mottagarlandet. Socialsekreterarna menar att en tydlig förberedelse, med kontakt i mottagarlandet innan återvändandet och en överlämning, skulle kunna stilla deras egen oro för hur barnet kommer att få det. Detta skulle kunna leda till att det blir värdigare för dem som professionella – och för barnen:

“Att det fanns någon person på andra sidan som man faktiskt pratade med, papper man lämnade över, att ungdomen kunde ringa och prata med någon som tar emot dem på riktigt. Maila över bilder och så. Då får vi också se, för nu sitter vi bara och inbillar oss och fantiserar om hur det är”.

Socialsekreterarna menar vidare att ett värdigt återvändande utifrån barnens perspektiv handlar om omtanke, stöd och förutsägbarhet i återvändandearbetet. Även kontakt med föräldrar är viktigt, i de fall det är möjligt. De trycker på vikten av att någon från Sverige kan förklara anledningen till återvändandet för föräldrarna, för att därmed lyfta bort eventuell skuld av misslyckande från barnets axlar.

Det finns röster bland de intervjuade socialsekreterarna som uttrycker att gränspolisens inblandning i återvändanden de facto gör dem icke-värdiga. Så länge Migrationsverket följer med finns värdigheten kvar, men när gränspolisen tar över ett ärende så är det inte längre värdigt utifrån det tvång som polisen har möjlighet att tillgripa.

Socialsekreterarna är eniga om att ett effektivt, i bemärkelsen ett snabbare återvändande, kan innebära att det blir mer värdigt; *“det behöver inte vara omänskligt eller o-omtänksamt”*. Däremot belyser alla vikten av att det värdiga återvändandet måste vara överordnat det effektiva. Effektivitet får inte ske på bekostnad av värdigheten.

Flera socialsekreterare visar tydligt motstånd emot en del fattade asylbeslut. Bland annat genom att de ger uttryck för uppfattningen att barnen ska få det minst onda av två onda ting. De menar då att det är bättre för barnen att inte medverka till

återvändandet utan istället gömma sig. *“Alternativet att gömma sig har i vissa ungdomars fall gett ett utslag som är positivt. De som har medverkat till ett återvändande har det inte gått så bra för”*. Utifrån den här dimensionen ger socialsekreterarna uttryck för motstånd mot det fattade asylbeslutet att barnen ska återvända och ser det som bättre ur barnets perspektiv att gömma sig än att återvända till något dåligt.

Socialsekreterarna ger även exempel på hur de sett detta motstånd hos andra aktörer. Ett exempel är polisen, som väljer att inte gripa barnen, just för att de är barn:

“När det finns ett beslut om återförande så avviker ungdomar och jag tror att det är många som vill undvika dem. Polisen påträffar dem och vet inte vad de ska göra, kontaktar gränspolisen och om det är kvällstid så händer det att de släpper dem. De vet inte hur de ska hantera att de är minderåriga. Det verkar som om det varit oklart, det är något som myndigheterna gärna vill undvika”.

Ett annat exempel som ges är privata HVB-hem, som inte ställer upp och kör barnet till Migrationsverket när det är dags att resa till mottagarlandet. Detta tolkas av socialsekreterarna som en protestaktion mot avslagsbeslutet och till stöd för barnet. *“Man ville inte medverka, man samtyckte inte till beslutet och det kändes som om man svek ungdomen om man kör honom”*.

Samarbete och samverkan

Generellt sett upplever de intervjuade socialsekreterarna att samverkan med andra aktörer är rätt begränsad. Mest kontakt finns med boendepersonal vid HVB-hemmen och till viss del med gode män. Samverkan med dessa aktörer tycker man fungerar *“rätt bra”*, trots att den inte är så omfattande. Något som däremot nämns som försvårande för samverkan är svårigheten att förstå Migrationsverkets organisatoriska struktur där olika personer är ansvariga för olika delar i ett asylärende.

Socialsekreterarna upplever generellt att deras syn på det värdiga återvändandet skiljer sig från exempelvis Migrationsverkets och gränspolisens, som de inte anser har lika höga krav på värdighet som de själva har. Att *“skicka tillbaka barn”* trots att mottagandet i landet kan ses som tveksamt utifrån socialsekreterarnas syn på barnets bästa urholkar värdigheten enligt intervjupersonerna. Konkreta exempel som framhålls är när någon återvänder till Italien, trots vittnesmål om dåliga levnadsförhållanden för asylsökanden där. Dessa olika synsätt påverkar samverkan och intervjupersonerna beskriver hur de olika perspektiv som finns hos exempelvis Migrationsverk och socialtjänst gör att det blir svårt att förstå varandras roller och därmed också kunna samverka; *“vi hade behövt en samstämmig bild av vad vi vill göra och vilka riktlinjer vi ska följa. Det handlar inte bara om lagstiftning, det handlar också om att diskutera värderingar och utveckla arbetet”*.

De olika synsätten har lett till att vissa socialsekreterare saknar förtroende för och tillit till andra aktörer. Istället motarbetar man på sitt eget sätt beslutet genom att inte aktivt samverka:

“Om jag som socialsekreterare inte känner att jag kan medverka till en återföring till Italien exempelvis, när jag inte har bevis på att mottagandet är ordnat och värdigt. Då kanske jag väljer att inte

blanda mig i frågan, samtidigt som jag inte arbetar aktivt för att det ska ske”.

Bristen på samverkan gör att socialsekreterarna känner sig ensamma i sin roll. Det ges även uttryck för kritik mot andra aktörer som är inblandade i återvändandearbetet, de gode männen upplevs inte hinna med sina ungdomar då *“det är ett allmänt problem i hela landet att gode män har många ungdomar, så att de inte kan ha fullt fokus på sina ungdomar då de har så många andra”.*

För att öka förståelsen för varandras roller och känslan av att jobba mot ett gemensamt mål efterlyses mer kontakt och fler samverkansmöten, framförallt med Migrationsverket. Flera socialsekreterare påpekar att *“det finns en vilja att göra det rätta”* och samverka, men att det tar tid att förstå varandra eftersom rollerna är olika.

4.2.3 Gode män

I den undersökta kommunen i Skåne län är för närvarande (augusti 2014) 49 gode män verksamma för ensamkommande barn. Något över 200 ärenden gällande ensamkommande flyktingbarn är aktuella på den avdelning inom socialtjänsten som handlägger överförmyndarärenden i undersökningskommunen. Tio gode män har inga uppdrag, medan 39 med uppdrag har mellan ett till 20 barn. De flesta bland gode männen (23 av 39) i undersökningskommunen följer och stödjer ett till fyra barn. Elva gode män har fem till åtta uppdrag och sex gode män har mellan tio till 20 uppdrag.

Effektivitet och värdighet

Bland de intervjuade gode männen märks överlag tvekan inför det rimliga i att av- eller utvisa ensamkommande flyktingbarn. De ifrågasätter också myndigheternas effektivitet men framhåller att Sverige i jämförelse med andra länder gör mer för gruppen ensamkommande flyktingbarn än andra.

Den tvekan som uttrycks underbyggs av exempel. Inför utvisningen av en flicka som varit i Sverige under ett par års tid säger en god man:

“Jag tror att det kvittar om de bor i Afghanistan eller i Iran, det är ingen bra miljö för dem. De bara lider och har inget liv. Speciellt i Iran, de flyr från Afghanistan till Iran där de jobbar så hårt att de kanske kan få lite pengar till mat”.

Andra intervjupersoner menar att ensamkommande flyktingbarn i Sverige genom skolgången får ett annat liv som skiljer sig från det man hade innan flykten. De får kompisar och lär sig svenska och efter ett år måste de kanske åka hem; *“vad är det du ger honom? Tre års uppehållstillstånd, sedan får du åka hem, man kanske har gått tre år i skolan, man har hittat jobb och så vidare. Det är jättesvårt”.*

En typ av orättvisa som en god man tar upp gäller att vissa barn får stanna i Sverige och som inte avvisas överhuvudtaget. Somaliska barn får uppehållstillstånd, men *“när ett barn från Marocko kommer och berättar om sin situation så tar vi inte emot dem hur svårt de än har det då det inte finns något i svensk politik att någon från Marocko måste få uppehållstillstånd”.*

När det gäller myndigheternas effektivitet framkommer i intervjuerna uppfattningen att *“myndigheterna inte fungerar helt felfritt”*; *“papper”* från Migrationsverket till

socialförvaltningen kommer inte fram vilket kan innebära att barnen inte får pengar i tid eller att de inte får möjlighet att uppsöka läkare. Vad gäller om Sverige generellt sett tillvaratar ensamkommande flyktingbarns rättigheter framkommer ändå i intervjuerna att, jämfört med vad Dublinbarn berättat om hur de behandlats i Italien, på Malta eller i Belgien, så gör Sverige *“jättemycket för barnen”*.

En av de intervjuade gode männen i Skåne beskriver att värdighet handlar om ett förhållningssätt till barnet och att *“ställa upp på allt de behöver”*. Men i värdigheten ligger att också att säga *“nej”* till barnet; *“... till samma saker som jag gör till mina barn, för jag vill vara lika för alla barnen. Jag vill inte vara deras mamma”*.

Denne gode man ser sin roll som en ersättning för den kärleksförlust det ensamkommande barnet uppfattas lida av, dessa barn har ingen att vända sig till, ingen som ger dem kärlek; *“Jag förstår hur de känner. Jag skapar alltid en vänlig relation tills de öppnar upp sig och pratar med mig”*.

Samarbete och samverkan

Generellt beskrivs olika bilder av samverkan bland de intervjuade gode männen i Skåne. Vissa gode män beskriver ett gott samarbete med socialtjänsten kring de ensamkommande flyktingbarnen och upplever att barnen har tillgång till och kan besöka sin socialsekreterare närhelst behov finns. Andra menar däremot att *“på vissa ställen fungerar det bra och på andra ställen fungerar det mindre bra. Det verkar som att de har fullt upp också”*. I vissa fall är det dock svårt att få komma i kontakt med en socialsekreterare och när kontakt uppnåtts då *“... händer saker och ting inte så fort”*. Åter andra gode män beskriver att samverkan inte alls fungerar så bra; *“Pojken hade inte rätt att göra något, utan [socialsekreteraren] måste bestämma. Det gjorde att barnen slutade lyssna på någon [även den gode mannen]”*. Det finns med andra ord stora variationer vad gäller upplevelsen av samarbetet i kontakten med olika socialsekreterare.

Även samarbetet mellan gode män och överförmyndarnämnden berörs. Historiskt sett beskrivs inte samarbetet som särskilt nära. Det finns gode män som har uppfattningen att den tidigare kontakten varit *“obefintlig”*. Kontakten med överförmyndarnämnden upplevs vara beroende av vem som arbetar där, *“hon är väldigt bra, hon är fantastisk”*. *Från den dagen hon kom så har vi nästan inga problem, vi kan träffa henne, vi kan ringa henne”*.

Gode männen beskriver även kommunikationstekniska/organisationsmässiga svårigheter som gäller relationen till Migrationsverket och socialtjänsten; *“de har en begränsad telefontid och när man ringer så kommer man oftast inte fram”*. Några uppenbara svårigheter i kontakten med polis och HVB-hem för ensamkommande uttrycks inte bland de gode männen i Skåne. Både positivt och gott bemötande från polisen beskrivs samt nära och daglig kontakt med chefer på HVB-hem.

4.2.4 HVB-personal

I Skåneregionen finns ett 20-tal boenden för ensamkommande flyktingbarn. Vissa av dem är specialiserade som transitboenden och är till för barn som just anlant till Sverige och som behöver omhändertagande i väntan på att få komma till en anvisningskommun och ett asylboende. Andra boenden är blandade. Där bor barn som väntar på uppehållstillstånd eller som har fått uppehållstillstånd och barn som väntar

på utslussning till stödboenden I den undersökta Skånekommunen finns både kommunala och privata aktörer som verkar som huvudmän för de HVB-hem som arbetar med ensamkommande flyktingbarn.

Effektivitet och värdighet

Den intervjuade HVB-personalen i Skåne anser generellt att målet om ett effektivt och värdigt återvändande inte är förenligt med Barnkonventionen och därför inte bör genomföras om barnen inte frivilligt medverkar. Liksom flera andra aktörer framhåller de också tidens betydelse, både ur ett effektivitets- och värdighetsperspektiv.

HVB-personalen i Skånekommunen problematiserar tydligt begreppet värdighet. De ifrågasätter hur något som är tvingande någonsin kan vara värdigt och vem värdigheten är till för. Även användandet av själva ordet värdigt diskuteras. Överlag har intervjupersonerna svårt att förstå politikernas intentioner:

“Det är exakt som när en gäst kommer till någons hem och så ska man skicka tillbaka dem istället för att öppna dörren. Hur kan man kalla det värdigt? Det går inte att kalla det så. Det är så negativt att stänga dörren. Och värdigt är ett positivt ord. Man kan inte kombinera dem”.

De allra flesta är överens om att den enda gången ett återvändande kan kallas för värdigt är om barnet själv vill återvända. Då kan man använda sig av begreppet värdigt i samband med ett återvändande, men inte annars. I spänningsfältet mellan det värdiga och det effektiva återvändandet ger HVB-personalen tydligt uttryck för sin frustration över hur barnen hamnar i kläm mellan utlänningslagen å ena sidan och Barnkonventionen å den andra. Även om HVB-personalen säger sig förstå den svenska lagstiftningens syfte med att återföra barn till hemland eller transitland, så har många svårt att stå bakom den delen av regelverket då de anser att den strider mot Barnkonventionen. Vissa menar att Barnkonventionen *“hamnar i bakgrunden och inte är drivande”* medan andra är tydligare och menar att *“man ignorerar barn som utvisas. Och alla de rättigheter man ska ha som barn enligt svensk lag är ignorerade”*.

Intervjupersonerna anser dock att en högre grad av effektivitet under hela asylprocessen och i synnerhet vid ett återvändande, skulle göra hela förloppet värdigare. Den långa väntan på besked om uppehållstillstånd och den tid som förflyter innan själva återvändandet kommer till stånd, upplevs vara alltför lång tid och därmed skadlig för barnen. Viss personal anser att det är *“en tortyrmetod att låta folk sväva i ovisshet!”* Någon lyfter fram sjukvårdens vårdgaranti, *“det bör finnas en asylgaranti och en återvändandegaranti, så att det blir effektivare”*.

Samarbete och samverkan

Generellt upplever HVB-personalen att det har varit svårt att samverka med de andra aktörerna men att det blivit lättare sedan de tagit sig tid att förstå de andras roller och bättre förstå förutsättningarna för samverkan kring ensamkommande flyktingbarn som ska återvända.

Gränspolisens och Migrationsverkets HVB-personalen vanligtvis lite samverkan med, den kontakten står god man för. Inför ett återvändande är det framförallt de gode männen som HVB-personalen har tät kontakt med. Viss boendepersonal anser att *“det saknas*

en relation mellan HVB-personalen och god man” och upplever att de gode männen ibland har orimliga förväntningar på boendet. Andra menar att vissa gode män inte tar sig tid nog med sina enskilda uppdrag, eftersom de har alldeles för många ensamkommande flyktingbarn; “Här arbetar de flesta gode männen med plånboken! Det finns undantag, men faktum är att det har blivit ett yrke här i Skåne. De har väldigt många uppdrag”.

Intervjupersonerna berättar också att de ibland följer med ett barn som ska av- eller utvisas till Migrationsverket, trots att det inte är deras uppdrag. Om den gode mannen inte har den möjligheten, så kan de ta på sig det uppdraget, så länge det är förankrat med alla parter. HVB-personal beskriver också att de ser det som sitt uppdrag att hjälpa till *“att informera vad de behöver förhålla sig till eftersom det kan vara svårt att hålla reda på allt”* om man är ny som god man.

HVB-personalen har även en del samarbete med socialsekreterarna. Generellt sett upplevs kontakten som bra även om viss personal påpekar att socialsekreterargruppen framförallt består av nyutexaminerade socionomer som inte har erfarenhet av att arbeta med ensamkommande flyktingbarn och de komplexiteter som ofta omger dessa. Det gör att det tar tid att samverka och att den erfarna boendepersonalen får mer att göra än om socialsekreteraren varit erfaren. Boendepersonal framhåller emellertid att samverkan med socialsekreterarna blivit betydligt bättre sedan personal från boendet sommarvikarierat som socialsekreterare:

“Det har varit lite missförstånd innan. Jag tänkte att de inte jobbade så snabbt för att de var lata, men under tre somrar så har en personal från oss vikarierat som socialsekreterare, och då kunde vi se deras jobb inifrån. Vi kunde se hur mycket de hade att göra, så sedan blev samverkan mycket bättre”.

Avsaknaden av förtroende och tillit, som funnits i vägen för samverkan och setts som lathet, förbyttes mot förståelse när *“någon av de egna”* beskrev situationen.

Boendepersonalen beskriver även barn- och ungdomspsykiatri, BUP, som en aktör för samverkan. De flesta barn som väntar på uppehållstillstånd eller har fått ett negativt besked om uppehållstillstånd skrivs in för behov av psykiatrisk hjälp. Personalen gör bedömningen att i princip alla med avslag någon gång varit i kontakt med BUP. Generellt sett anser HVB-personalen att samarbetet med BUP fungerar bra, de upplever att barnen får det stöd de behöver, men också att de som personal kan få stöd i hur de på bästa sätt kan hjälpa.

4.2.5 Polisen

Gränspolisen i Skåne lyder under länskriminalavdelningen. De arbetar med spaning, utredning och verkställighetsarbete i utlänningsärenden i hela länet.

Effektivitet och värdighet

De intervjuade gränspoliserna ser generellt sett inte något problem med att ett återvändande ska vara både effektivt och värdigt. För de intervjuade poliserna är värdigheten kopplad till hur själva verkställigheten genomförs. Precis som i Västerbotten framförs uppfattningen att förvar ur det perspektivet vore ett bättre alternativ än tidig hämtning på HVB-hem.

Vad beträffar förhållandet mellan effektivitet och värdighet framkommer visserligen i intervjuerna att poliserna ser en spänning dem emellan i teorin men i praktiken anser de att de ser till att framförallt inte göra avkall på värdigheten. Det finns dock avvikande uppfattningar; en av intervjupersonerna hänvisar till rikspolischefens uttalande om att de ska prioritera de barn och vuxna som finns på Migrationsverkets boenden. Detta *“strider mot min och många av mina kollegors rättskänsla”* att prioritera de som sköter sig före de som är besvärliga.

Eftersom gränspoliserna i Skåne inte har fått några utökade resurser, utan snarare minskade, menar en av dem att de är så effektiva som de kan vara. En annan intervjuperson beskriver hur de prioriterar utifrån de resurser de har fått; *“Om jag väljer i min hög vilket ärende vi ska prioritera, så prioriterar jag brottsutvisningar och brottsdömda. De prioriterar jag långt före barn och barnfamiljer och annat”*.

Ytterligare en intervjuperson säger; *“Nu har vi ju så oerhört lite resurser och Migrationsverkets ärenden är ju faktiskt inte överst i vår prioriteringsorder. Internationellt efterlysta och brottsutvisningar ligger högre. Och det passar mig bra”*. Denna polis uppger att den här prioriteringsordningen är förankrad i hela organisationen.

Under intervjuerna framkommer också att statistik tagits fram för ärenden som rör ensamkommande flyktingbarn. Under 2011 lämnades 27 ärenden över till polisen från Migrationsverket och 2012 var antalet ärenden 43. Samtliga dessa barn skrev in sig på Barn och Ungdomspsykiatriska kliniken (BUP). Polisen gjorde inget åt dessa ärenden och de preskriberades efter sex månader eftersom de var Dublinärenden. Således har de inte verkställt av- och utvisningar av så många ensamkommande flyktingbarn i detta län.

I syfte att öka effektiviteten utan ytterligare resurser har polisen i Skåne som en följd av REVA-projektet (Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete) ändrat den byråkratiska och administrativa hanteringen av ärenden. Numera indelas verkställighetsärendena i tre olika kategorier och prioriteringar görs utifrån vilka ärenden som är möjliga att verkställa. Precis som i Västerbotten har ett LEAN-baserat arbetssätt - som syftar till att minska ledtiderna - införts men Skånepolisen arbetar, enligt en av intervjupersonerna inte aktivt för att öka antalet verkställigheter. Organisationsförändringarna har till viss del bidragit till att det är de som åker frivilligt som verkställs och de som vägrar åka, bråkar och gömmer handlingar blir kvar. En åsikt som uttrycks i intervjuerna är att man istället borde prioritera de som utnyttjar systemet och söker asyl och sedan åker till hemlandet på semester. Organisationens prioriteringar skapar en viss frustration och *“ibland känns det som att man ökar antalet på dom som själv godkänner det”*.

Vad gäller andra aspekter av effektivitet påtalar flera av de intervjuade poliserna att problem uppstår när personer som ska verkställas saknar identitetshandlingar. I sådana fall går det inte att utreda vart de ska av- eller utvisas eller om de har rätt till asyl. Andra ärenden går inte att verkställa eftersom vissa länder, exempelvis Iran och Irak, inte tar emot egna medborgare som inte frivilligt vill återvända. Dessa ärenden kan inte poliserna göra så mycket åt. Andra ärenden är handläggningsbara även utan medverkan från den berörde. Detta kan handla om att få fram identitetshandlingar genom exempelvis ambassadkontakter.

När poliserna uppger att det inte finns någon målkonflikt mellan effektivitet och värdighet understryker de att, även om de är effektiva inte gör avkall på värdigheten. Intervjupersonerna ger uttryck för att de alltid försöker genomföra verkställigheten *“så bra som möjligt”* och att det är barnets uppträdande, beteende och inställning som gör att polisen måste använda tvång. Värdigheten kommer enligt de intervjuade poliserna i första hand om effektivitet och värdighet ställs mot varandra. En polis säger dock att barnen generellt hamnar i kläm när det gäller utlänningsärenden. Någon av poliserna menar att utlänningslagen är komplex och många gånger svår att tolka. Många av barnen hinner enligt poliserna bli 18 år innan de utvisas till hemlandet eller innan polisen kommer i kontakt med dem. Som tidigare påpekats gäller inte utlänningslagens principer om ordnat mottagande för personer som fyllt 18 år.

Enligt intervjupersonerna är det ett problem att Migrationsverket sällan skriver upp åldern på de som uppger sig vara barn och som med stor sannolikhet inte är det:

“Migrationsverket är väldigt rigida. Har någon uppgett att de är 16 år så är de 16 år. Men vi har haft fall, det konkretaste exemplet där Norge har en gällande passhandling på personen i fråga och personen där är 22 år. Men Migrationsverket ändrar alltså inte åldern i Sverige vilket gjorde att vi inte kunde använda förvarsinstitutionen”.

Det är oftast inte möjligt att ta barn i förvar. En av poliserna berättar att när ett ensamkommande flyktingbarn som har ett av- eller utvisningsbeslut anträffas av någon anledning kan de inte göra något annat än att kontakta socialtjänsten och överlämna barnet. Av- och utvisningsprocessen går därför ofta inte att verkställa eftersom barnen ofta försvinner från boendena. Polisen kan återigen påträffa barnet någon annanstans och så följer samma procedur igen.

De intervjuade poliserna gör en åtskillnad mellan barnets bästa i förhållande till beslutet om av- eller utvisning och barnets bästa i relation till själva verkställandet. Beslutet kan poliserna inte påverka utan utgår ifrån att barnens rättigheter respekteras av dem som fattar besluten. De förutsätter att varje ärende är ordentligt genomlyst av Migrationsverket. De kan däremot påverka *hur* verkställigheten genomförs. Precis som kollegorna i Västerbotten menar de intervjuade Skånepoliserna att det vore bättre och mer värdigt med förvar än att dyka upp på boendet klockan fyra på morgonen. Det krävs tid för att packa och för att hinna till flyget men också tid av emotionella skäl. Att verkställa en av- eller utvisning på det sättet är inte förenligt med barnets bästa enligt en av intervjupersonerna. Detta till trots framgår av intervjuerna att poliserna upplever att verkställigheterna inte är ett så stort problem. Det går oftast väldigt bra.

De berättar att det är viktigt att bemöta alla med respekt och lugn samt att försöka uppnå samförstånd. Poliserna fokuserar med andra ord på att lösa uppgiften, som de säger, *“på bästa sätt”*. En av intervjupersonerna berättar att hen utgår ifrån tankesättet om sina egna barn och således också försöker göra det så bra som möjligt för ett ensamkommande flyktingbarn på likartat sätt. Det gäller också att man diskuterar olika perspektiv och erkänner problematiken, att denna arbetsuppgift är svår att hantera och något som kräver eftertanke. Att lösa uppgiften på bästa möjliga sätt handlar enligt intervjupersonerna om *“att använda så lite tvång som möjligt eller åtminstone inte mer tvång eller våld än nödvändigt, det ska helst vara på frivillig basis”*. En polis säger att det *“absolut inte ska vara målade bilar eller uniform”*. Det ska vara *“snyggt, diskret med möjlighet att anpassa sig till situationen”*. Praktiska

saker som bagage ska inte begränsa när de ska resa. Det ska vara diskret på flygplatsen genom att exempelvis gå ombord på flygplanet före övriga passagerare. Mottagandet i hemlandet spelar också stor roll ur ett värdighetsperspektiv, ett *“vettigt ankomstarrangemang”* ska ge en *“rimlig tillvaro inledningsvis i hemlandet”*.

En av poliserna uttrycker - reflektioner och förhållningsätt av det här slaget till trots - att de inom polisen lägger mycket betoning på målen men inte kopplar dessa till en diskussion om yrkesetik och moral. Slutligen framförs av en intervjuperson att politikerna generellt sett sänder dubbla budskap till de som fått avslag på sin asylansökan:

“Om du får ett besked av svensk domstol eller Migrationsverket att du inte får vara i Sverige men dina barn får plats i skola och du får någonstans att bo och du får rätt till sjukvård ... Jag är inte riktigt färdig med tänkandet om det resonemanget, i alla fall ger det dubbla budskap”.

Samarbete och samverkan

Enligt poliserna i Skåne sker samverkan med Migrationsverket formellt på chefsnivå. Mer informell samverkan äger dock också rum, exempelvis genom att handläggare ringer och pratar med varandra när behov uppstår. De intervjuade poliserna menar att de behöver få bra information från Migrationsverket för att verkställighetsarbetet ska fungera. Många gånger sker kontakten med Migrationsverket i samband med att polisen är på något av boendena. I intervjuerna framkommer en del kritik gentemot Migrationsverkets agerande; *“Det känns som att vi kör dit folk [till Migrationsverket] och så släpper dom det innan vi hinner därifrån. Alltså vi ska leta upp folk men sen registreras det inte som det ska, så försvinner dom in i massan”*.

Samtidigt kan de intervjuade poliserna förstå vad som orsakar att Migrationsverket inte *“engagerar sig”*; de är *“överbelastade”*, och *“dom har så ofantligt mycket att göra”*. Någon menar att Migrationsverket borde prioritera identitetsarbetet eftersom detta upplevs vara det största hindret för att kunna verkställa av- och utvisningar.

Det sker en viss samverkan mellan polisen och HVB-hemmen. Polisen uppger att de försöker föra en dialog med boendena. Polisens egen uppfattning är att vissa HVB-hem samverkar men att andra har *“misskött sig lite”* genom att exempelvis gömma undan folk. Samverkan med boenden kan exempelvis handla om att polisen får hjälp med att tolka.

Samverkan med socialtjänsten kan ske när det krävs en kontakt med sociala myndigheter i något annat land. Det finns dock en åsikt om att samverkan med socialtjänsten *“brukar bli en katastrof”*:

“Dom ger sig in i konflikter och det ska diskuteras och man kan inte riktigt göra sitt arbete. Så jag är inte så förtjust när dom är med [vid verkställighet] för jag är rädd att man stressar upp läget. Och det gör inte saken bättre”.

Kritik riktas också mot Barn och ungdomspsykiatri för att de upplevs ta ställning i asylärendena *“när barnen skriver in sig där”*. Detta jämförs med Vuxenpsykiatri som

upplevs ha en annan inställning och istället fokuserar på om personen är verkställningsbar, trots sjukdomstillstånd.

En del av intervjupersonerna är också kritiska mot vissa gode män och menar att de övertolkar sin roll genom att *“vara inblandade i att gömma undan barn, sabotera verkställigheterna”*. Detta förstås i sig som något *“mänskligt”* och *“förståeligt”*, men utifrån att uppdraget som god man är *“juridiskt definierat”* så är detta inte något de bör göra menar poliserna.

I övrigt sker samarbete med Kriminalvårdens transporttjänst som är de som i de flesta fall åker med barnet som ska återvända. Personalen upplevs vara *“bra”* och är *“närvarande när det gäller barn”*.

I Skåne finns det också en mängd frivilligorganisationer som poliserna samverkar med, bland annat genom träffar någon gång per år. Dessa samverkansträffar syftar till att informera dessa organisationer om hur polisens arbete går till vid ett återvändande, men ger också möjlighet till att debattera asylfrågor. Intervjupersonerna uppger att det finns en aktiv asylgrupp som gömmer personer som fått avslag på sina asylansökningar. Denna grupp brukar också vara med på träffar med polisen. I kontakten med frivilligorganisationerna handlar det enligt polisen mycket om kommunikation och möjlighet att diskutera. Dessa grupper är aldrig med i möten där beslut ska tas; mötena är istället av informations- och diskussionskaraktär. Det är framförallt Migrationsverket och socialtjänsten som polisen kan träffa för möten där beslut om riktlinjer och rutiner tas, både på strukturell och individuell nivå. Det är i första hand den myndighet som är ansvarig för ärendet som tar beslut i dessa frågor.

Enligt poliserna fungerar samverkan bäst när aktörernas roller är klart definierade och alla vet vilken funktion var och en har. Respekt för varandras arbete är viktigt samt att man känner varandra och gärna har haft kontakt tidigare. Samverkan och informationsutbytet skulle överlag kunna vara bättre menar polisen i Skåne. Korta återkommande möten med rätt personer från exempelvis Migrationsverket och socialtjänsten skulle vara bra att få till stånd.

4.2.6 Analys

När det gäller aktörernas förhållningssätt till det värdiga och effektiva återvändandet framträder precis som i Västerbotten såväl likheter som skillnader mellan aktörskategorierna. Till att börja med kan konstateras att skillnaderna mellan tjänstemännen på Migrationsverket och polisen å ena sidan och socialsekreterarna, HVB-personalen och de intervjuade gode männen å den andra, är tämligen stora vad gäller både synen på möjligheten att förena värdighet med effektivitet och synen på vad som utgör barnets bästa. De intervjuade tjänstemännen på Migrationsverket baserar sina ställningstaganden på de krav som återfinns i lagstiftningen om hur återvändanden ska gå till. För dessa intervjupersoner är värdigheten inbäddad i det juridiska ramverket och dessutom anser de inte minst på grundval av erfarenhet – att det bästa för barnen är att återförenas med sina familjer. För poliserna är det heller inte problematiskt att balansera det effektiva och det värdiga men ur deras perspektiv är värdighet kopplad till hur verkställandet genomförs, helst med så lite tvång som möjligt. Att polisen oanmäld dyker upp under de tidiga morgontimmarna på ett HVB-hem anser de generellt sett, varken är bra för barnets bästa eller för värdigheten. Bättre vore det om möjligheten att ta barnen i förvar fanns. Från Migrationsverkets tjänstemän uttalas inga principiella invändningar mot kraven på ökad effektivitet och

intervjupersonerna uppger att de arbetar så effektivt som arbetsbördan tillåter och med målet att inte låta ärenden bli liggande. Precis som i Västerbotten har Skånepolisen infört det LEAN-baserade arbetssättet och en prioritetsordning ärenden emellan för att öka effektiviteten. Intressant i sammanhanget är att poliserna inte väljer att prioritera av- eller utvisningar av barn utan fokuserar på personer som exempelvis för att de begått brott ska av- eller utvisas från Sverige. Prioriteringar av det här slaget illustrerar väl hur poliser som gräsrotsbyråkrater använder sitt handlingsutrymme.

De andra aktörerna uttrycker inte bara tvekan och kritik utan berättar också om motstånd som de implicit eller explicit bedriver mot beslut som gäller av- eller utvisningar av barn som inte vill återvända. HVB-personal och socialsekreterare har svårt att förstå hur ett återvändande kan vara värdigt utifrån barnets perspektiv om barnet inte vill återvända frivilligt. Deras syn på återvändandet är till skillnad från tjänstemännen på Migrationsverkets baserad på fler faktorer än lagstiftning; det handlar om "*värderingar*" också, som en av intervjupersonerna formulerar det. Deras förståelse för lagstiftningen är relaterad till Barnkonventionen och skyldigheten att se till barnets bästa ur barnets perspektiv. För den intervjuade HVB-personalen hamnar Barnkonventionen i praktiken i underordnad ställning i relation till utlänningslagen. Deras uttalade rättighetsperspektiv får följden att de – precis som socialsekreterarna – ibland aktivt väljer att inte samarbeta med de övriga aktörerna. Socialsekreterarnas uppfattning och erfarenhet är att det "*inte gått så bra*" för de barn som återvänt varför de anser att det minst onda av två onda ting kan vara att gömma sig. För HVB-personal kommer ickesamarbetet till uttryck bland annat genom motviljan att berätta var barnen befinner sig. Analytiskt kan sägas att båda aktörerna använder sina handlingsutrymmen för att bedriva motstånd bland annat därför att deras erfarenhet säger att det går bättre för de barn som gömmer sig och blir kvar än de som medverkar och återvänder till något dåligt.

De intervjuade gode männen tvekar också inför av- och utvisningar av barn. Deras erfarenhet är att barnen rycks ur sociala och utbildningsmässiga sammanhang precis när de börjat etablera sig och att de många gånger ska återvända till en tillvaro som inte kan sägas vara till gagn för deras utveckling och framtid.

Att aktörerna förhåller sig på olika sätt till det värdiga återvändandet, till krav på ökad effektivitet och till vad det är som konstituerar barnens bästa, får med nödvändighet konsekvenser för deras samverkan. Aktörerna drar i viss utsträckning åt olika håll och har svårt att förstå varandras utgångspunkter. Tjänstemännen på Migrationsverket önskar att socialsekreterarna och de gode männen skulle vara mer stöttande när ett beslut om av- eller utvisning väl är fattat; annars blir det svårt att förklara för barnet vad det är som då gäller och varför beslutet fattats. Socialsekreterarna känner sig ensamma i sin roll men väljer också ibland aktivt och medvetet bort samarbete. HVB-personalen betecknar samverkan som svår och önskar bättre förståelse för de olika aktörernas roller och uppdrag. Gode mäns erfarenheter tycks vara att samverkan i hög grad är personberoende; ibland fungerar det väl och andra gånger mindre bra. Också poliserna uttrycker att inblandade aktörer har svårt att förstå varandras utgångspunkter och roller och efterfrågar mer kontakt och möten där "*rätt*" personer träffas "*återkommande*" för att få till stånd en bättre samverkan. De menar att samverkan fungerar bäst när rollerna är klara och man respekterar varandras arbete.

Samverkan mellan aktörerna kan alltså delvis karaktäriseras som svag därför att rollfördelningen är oklar, de principiella utgångspunkterna olika, sammanhållningen bristande och förhållningssättet till regelverket inte gemensamt. För att öka förståelsen för varandras roller och känslan av att jobba mot ett gemensamt mål efterlyses överlag och av samtliga mer kontakt och fler samverkansmöten. Ett exempel på att ökade kontakter skapar bättre förståelse finns också då boendepersonal efter det att en person i gruppen sommarvikarierat som socialsekreterare, ger uttryck för att denna erfarenhet betytt mycket för insikt i och förståelse för socialsekreterarnas roll.

När det gäller kontakten med intresseorganisationerna samt andra myndigheter kan man se att gränspoliserna beskriver en förmåga att hantera olikheterna avseende makt och organisationskultur. Mötena med intresseorganisationerna sker i form av information från polisen med syftet att ge utrymme för diskussion utan att något i sakfrågan kommer att ändras, medan mötena med andra myndigheter sker för att skapa en dialog som ger stöd åt de beslut som fattas i sakfrågan. Frågan är för vem denna samverkan är bra. Signaler om asymmetriska maktförhållanden är tecken på hinder för samverkan. Varken handläggarna vid Migrationsverket, HVB-personal eller socialsekreterarna beskriver samverkan med gränspolisen som särskilt omfattande medan gode männen upplever ett gott bemötande från gränspolisen.

4.3 Värmland

I Värmland finns överenskommelser om 253 platser för ensamkommande flyktingbarn, varav 56 är asylplatser.

4.3.1 Migrationsverket

Migrationsverket i Värmland fick så sent som i januari 2013 uppgiften att handlägga ärenden som gäller ensamkommande flyktingbarn. Arbetet på enheten är organiserat i team där handläggarna arbetar med asylsökande vuxna såväl som barn och både med mottagande av ensamkommande flyktingbarn och med deras återvändande.

Effektivitet och värdighet

Värdighet tolkas och förstås visserligen på delvis olika sätt av de intervjuade tjänstemännen men generellt framhålls bemötande, kommunikation och mottagande i hemlandet som centrala aspekter. Beträffande effektivitet framkommer att intervjupersonerna upplever ett antal hinder som bland annat har med barnens förhållningssätt att göra.

Vad gäller värdighet i relation till bemötande lyfter några av intervjupersonerna fram återvändandesamtalen; *“Det här med värdegrund och förhållningssätt och bemötande /.../ alla har rätt till ett värdigt bemötande”* och *“personen ska förstå var den befinner sig i processen och hur det kan se ut framåt”*.

Andra intervjupersoner definierar en värdig verkställighet som handläggarens ambition att göra *“så gott som man kan”*. I denna ambition ryms att barnen mår bra och förstår *“allt som kommer att hända, när, vad och varför”* det händer. Åter andra kopplar värdigheten till *“omfattande och bra kommunikation”* mellan värdlandet Sverige och det land som ansvar för att ta emot det återvändande barnet. Här måste finnas ett ordnat mottagande och någonstans för barnet att bo. Resan tillbaka måste dessutom vara välplanerad, vilket intervjupersonerna anser att resorna överlag är.

Två av intervjupersonerna tycker att frågan om tillgodoseendet av barnens rättigheter i samband med av- och utvisningar *“jättesvår”*. Förståelse finns för att en *“jättejobbig”* situation uppkommer när ett barn ska avvisas, barnen rycks bort från en påbörjad skolgång och etablerade vänskapsrelationer. Trots denna empatiska förståelse växlar en av intervjupersonerna in på spåret att barnets rättighet är att få *“ett bra mottagande”* dit det av- eller utvisats. En intervjuperson som tycker att frågan om barnets rättigheter är en *“jättesvår fråga”* berättar att man i återvändandesamtal gör olika så kallade barnkonsekvensanalyser; *“De görs utifrån Barnkonventionen, om jag inte misstar mig, vi gör exempelvis en barnkonsekvensanalys vid en utresa”*.

Vad gäller barnets bästa uppger intervjupersonerna att Migrationsverket hela tiden försöker tillgodose barnets bästa men en av dem uttrycker att det *“låter väldigt märkligt”* när man säger att man har ett barn som samarbetar, *“att ett barn ska samarbeta med en myndighet”*. Intervjupersonen anser att Migrationsverket generellt anstränger sig för att tillgodose barnets bästa men reflekterar samtidigt över om värdighet uppnås när ett barn verkställs tillbaka till ett land som Afghanistan. Hen anser att det i vissa fall är *“väldigt svårt”* att se till barnets bästa, *“vi kan tillgodose barnets bästa enligt lagen, ja, men de som tillgodoser barnets bästa i verkligheten är de andra aktörerna”*.

Intressanta aspekter som i övrigt framkommer från intervjuerna i Värmland gäller exempelvis reflektioner kring upplevda dilemman i handläggargollen. När ett ärende överlämnas till polisen och tvång kan komma att brukas, menar en av handläggarna att detta *“inte känns bra”* och uttrycker känslan att ha *“misslyckats på något sätt”*. En av de intervjuade säger, när det gäller vad som händer efter en av- eller utvisning av ett barn, att ansvaret för barnet formellt bara gäller så länge man befinner sig i svenskt luftrum. Hen beskriver att ett barn vid ett tillfälle frågade; *“Hur kan du garantera att det inte händer mig något när jag kommer hem? Svaret till barnet blev; nej, det kan jag inte göra”*.

Det verkar finnas en undran hos intervjupersonerna kring hur det har gått för barnen som av- eller utvisats, men de gör mera sällan besök i länder dit barnen återvänt, vilket däremot den så kallade Ambassadsamordningen inom Migrationsverket gör. Bland några av de handläggare som intervjuades i Värmland uttrycks undran över hur det gått på följande sätt; *“undrar hur det gått, men inget jag undersöker”*, *“hoppas bara att han har det bra med sin mamma”*, eller *“undrar över barnen [som är] i det andra landets myndighetsvård”*.

Ett mönster som generellt visar sig i handläggarnas sätt att tala om och beskriva värdighetsbegreppet är att de är organisationsnära/myndighetsnära. I argumentationen för vad som är värdigt hämtas exempel från det regelsystem man har att arbeta efter. Återförening med familj, alternativt återvändande till ett *“godkänt”* barnhem blir en utgångspunkt från vilken man tar sin förståelse för vad som är värdigt.

Handläggare på Migrationsverket i Värmland kan samfällt sägas beskriva att effektivitet när det gäller att verkställa avvisningar av ensamkommande flyktingbarn begränsas av en rad faktorer. Begränsningsfaktorerna beskrivs som liggande utanför vad som är möjligt att kunna påverka. Dessa faktorer är bland annat barnets förhållningssätt; *“barn som uppger att de överhuvudtaget inte har några som helst anhöriga, och då får man vänta. Då får ärendet vila tills de har fyllt arton år och då kan vi gå vidare, då blir det ett återvändande som vuxna så att säga”*. På liknande

sätt beskriver en annan intervjuperson effektivitetshindrande faktorer; *“Om det inte finns någon som kan ta emot personen så har vi uttömt alla våra möjligheter att verkställa barnet. Vi kan inte göra någonting”*.

Vad gäller att uppfylla förväntan från regeringen att öka effektiviteten genom att öka antalet av- och utvisningar pekar svaren från de intervjuade handläggarna på att effektivitet är svåruppnåelig just då det gäller barnen. Den icke betydelselösa faktorn som rör inomorganisatoriska faktorer som sjukdomar, semestrar och fullspäckade kalendrar nämns som faktorer vilka kan påverka möjligheten att effektivisera arbetet; *“regeringens regleringsbrev säger en sak, men verkligheten är en annan just när det handlar om ensamkommande barn”*. Denna intervjuperson jämför vad som gäller för icke-samarbetande vuxna asylsökande med barn som inte *“samarbetar”*. Den vuxne kan överlämnas till polisen, *“det ska gå fort att vi överlämnar det till polisen, vi ger ansvaret till en annan myndighet, ja”*. Men när det handlar om ensamkommande flyktingbarn så är det inte så det fungerar, *“de sitter kvar där om de inte samarbetar. Man kan inte tvinga ett barn att lämna Sverige, och vem vill vara ansvarig för det?”* Handläggaren säger att när det gäller barn; *“då förfaller allt som står i regleringsbrev”*.

Effektivitet är dock inte enbart relaterat till hur de ensamkommande flyktingbarnen agerar; *“här i Värmland så har vi gjort en värdeflödesanalys, vi försöker korta ledtider och handläggningstider och snabbt kalla in folk på besök och samtal”*. Intervjupersonen beskriver en ambition att förkorta handläggningstider så mycket som möjligt och uttrycker att; *“vi har ju en vardag vi handläggare också. Vi har en smockfull kalender”*. Handläggaren beskriver ett instrument som används, värdeflödesanalys, ett administrativt redskap för att effektivisera dokumentationen i ärenden, underrättelser, återvändandesamtal och kallelser, *“ja, försöka korta ner tiderna så mycket som möjligt”*. Man tittar även på detaljer, *“men ibland är kollegor sjuka eller hemma för att vårda barn, man ska ha semester /.../ det är inte säkert att vi lever upp till de här handläggningstiderna alla gånger”*. En handläggare uttrycker sig om effektivitetskraven i regleringsbrevet från regeringen; *“Årligt talat så tror jag inte att Migrationsverket kan vara mer effektivt”*.

Som nämnts inledningsvis är arbetet inom Migrationsverket i Värmland inte specialiserat så att särskilda tjänstemän arbetar specifikt med barnärenden. När frågan ställdes om en sådan specialisering skulle innebära behov av mera resurser visade den sig uppfattas som en känslig fråga, en handläggare uttryckte; *“Det är en känslig diskussion, och det kanske är så att man som handläggare får specialisera sig mer än vad vi gör idag. Att bara jobba med ensamkommande barn”*.

Samarbete och samverkan

Inom Migrationsverket sker en intern samverkan mellan de operativa handläggarna på enheten i Värmland och andra enheter inom Migrationsverket. En sådan enhet är ambassadsamordningsgruppen som finns i Stockholm. Denna grupp kan initiera att ett ensamkommande flyktingbarn som inte fått asyl och som har ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning får kontakt med hemlandsambassaden. När det gäller samverkan med andra aktörer beskrivs socialtjänsten både som bra att samtala med, men också som svåra att samverka med eftersom där finns ett annat perspektiv; ett omhändertagande och stödjande sådant. För en del av intervjupersonerna är det senare problematiskt eftersom *“Många inom socialen förstår inte riktigt det hela. Det är rätt så nytt för dem. Det är en myndighet som brukar ta hand om folk, som brukar stödja folk”*.

Förhållandet till gränspolisen i Värmland beskrivs dock som *“väldigt bra”*. De samarbetar regelbundet och handläggarna träffar gränspolisen en gång i kvartalet för att *“gå igenom våra ärenden”*. I mötet med gränspolisen håller de varandra uppdaterade *“om vad som är på gång”*. Handläggarna säger att just Migrationsverket i Värmland är väl kända i Sverige *“för att ha ett väldigt gott samarbetsklimat med gränspolisen”*.

Frågan ställdes till handläggarna hur man förstår andra aktörers definition av värdigt återvändande. Det är ett varierande, inte entydigt svar som ges. Åsikterna om samverkan med gode män går isär, några av intervjupersonerna är skarpt kritiska medan andra anser att *“de allra flesta är väldigt bra”*. Bland de intervjuade personerna finns också uppfattningen att *“de flesta aktörer utanför Migrationsverket helt enkelt tycker att det är fördjävligt att Sverige eller Migrationsverket kan utvisa barn”*.

Till skillnad från beskrivningarna av Migrationsverkets nära samarbete med gränspolisen upplevs samarbetet med socialtjänsten inte vara lika frekvent. Handläggarna menar att det inte finns så mycket kontakt och beskriver att det kan ske i det fall något barn skrivs upp i ålder; *“Då är vi skyldiga att ringa socialtjänsten”*. När samverkan väl sker, har kontakterna inte inneburit några *“direkta problem”*. Handläggarna beskriver att det sällan är någon socialsekreterare som söker kontakt; *“Just nu kan jag inte komma på när jag blev kontaktad sist faktiskt”*.

Handläggarna berättar om ett informationsmöte där överförmyndarnämnd, gode män och chefer för ett HVB-hem hade inbjudits och beskriver att det då hade gått flera år sedan det förra mötet, *“det är en brist i Migrationsverket. Det är en ledningsfråga, vi skulle ha haft kontakt med alla aktörer för längesedan och det skulle ha varit någon form av kontinuerlig kontakt och utbyte”*. Den kritik mot den egna organisationen som framkommer förstärks av åsikten att Migrationsverkets samarbete med andra aktörer är viktigt; *“Det är jätteviktigt! Det ska inte finnas någon anledning till varför vi inte har något kontinuerligt utbyte eller träffar där vi håller varandra informerade. Inte om enstaka fall, men överhuvudtaget”*.

Intervjupersonerna menar att det faktum att det inte finns några utarbetade rutiner för samverkan kan förklaras av att enheten nyligen fått till uppgift att även arbeta med ärenden kring ensamkommande flyktingbarn. Denna förändring beskrivs ha gått fort vilket har lett till att *“Det var så mycket som kom i efterhand”*.

4.3.2 Socialsekreterare

Det finns socialsekreterare i Värmlandskommunen med speciell inriktning mot ensamkommande flyktingbarn. Socialsekreterarnas erfarenhet av återvändande är begränsat då enbart ett fåtal barn per år är föremål för återvändande.

Effektivitet och värdighet

Socialsekreterarna i Värmlandskommunen har överlag två olika synsätt kring värdighet och effektivitet. Några intervjupersoner ser ingen motsättning mellan ett effektivt och ett värdigt återvändande. Istället menar de att *“man måste effektivisera så att barnen som ska återvända inte behöver vänta så länge”*. Intervjupersonerna relaterar värdighet till något som finns i viljan att göra det *“lilla extra”* för ett barn som ska återvända. Att ge barnet den tid som det behöver för att återvända beskrivs som

värdigt och då får aktörerna ta sig den tid som behövs. En socialsekreterare säger att *“alla har vi en pressad arbetssituation, men å andra sidan tror jag att när en ungdom ska utvisas så får man ta sig den tiden om man ska få till ett bra återvändande”*. Vissa socialsekreterare beskriver att de försöker ta sig den tiden och söka information, googla och läsa forskningsrapporter för att ha som underlag vid en argumentation med Migrationsverket om avslagsbeslutet.

Andra intervjupersoner menar att de inte har tiden *“för det lilla extra. Då blir det tyvärr ungdomen som hamnar emellan”*. Det finns även en farhåga att Migrationsverket inte skulle vilja ge barnen ett värdigt återvändande utan *“bara ska köra på och inte ha tid att göra det där lilla extra”* utifrån den roll de har som beslutsfattare i asylärenden. I spänningsfältet mellan det värdiga och det effektiva återvändandet ser dessa socialsekreterare att Barnkonventionen med barnets bästa i förgrunden, kommer bort. De menar att Barnkonventionen finns och ska efterföljas, men att den *“försvinner”*. Utlänningslagen kommer istället före och den är inte alltid förenlig med Barnkonventionen. En socialsekreterare menar även att de behov som barnen har många gånger är kopplade till själva asylprocessen:

“Vi utreder barnets behov och barnet bästa, men Migrationsverket har sin egen process, som inte alltid utgår från barnets bästa. De har sina lagar som de måste följa, men det krockar med vårt utredningsarbete. De behov som de här barnen har, är oftast kopplade till asylprocessen. Deras mående är kopplat dit. Hade de inte haft det här utvisningsshotet hade de antagligen inte haft de här problemen och behoven”.

Samarbete och samverkan

Generellt sett upplever socialsekreterarna i Värmlandskommunen att samverkan med de andra aktörerna är förhållandevis liten. Socialsekreterarna själva upplever att de försöker samverka med andra aktörer, men att många *“kör sitt eget race”*. De pekar på oklar ansvars- och rollfördelning som en orsak till att samverkan blir svår att få till. Socialsekreterarna menar att eventuella problem vid ett barns återvändande inte hanteras, utan problemet skjuts mellan aktörerna istället utan att någon riktigt tar ansvar. Istället blir barnet lidande. Inte sällan handlar det om kostnadsfrågor som bollas mellan myndigheter.

En socialsekreterare ger exempel på när bristande samverkan gör att barnet hamnar i kläm:

“Det här barnet som inte visste när han skulle tillbaka. Vi hade försökt prata med honom och sagt att – Nej, det är ingen fara, gränspoliserna kommer att ringa innan, de kommer inte bara att storma in och ta dig. Men det var exakt vad de gjorde. Där blev det fel. Där skulle vi haft bättre samverkan så att de verkligen skulle ha försökt få tag på oss innan. Nu blev allt förtroende sviket och pojken var jätteledsen. Det kändes inte bra att lämna honom på det sättet”.

I ett annat exempel beskriver en socialsekreterare att upplevelsen att gränspoliserna i Värmland försökt göra *“bra”* återvändanden, men *“att det beror mycket på personen som jobbar där, vad den själv tycker är viktigt”*. Hade dessa gränspoliserna velat något annat, hade återvändandet sett annorlunda ut.

Ytterligare något som upplevs påverka samverkansförmågan är att de olika aktörerna tänker olika. Som exempel ges Migrationsverket, som socialsekreterarna uppfattar ha ett lagstiftningsperspektiv, medan de själva inom socialtjänsten upplever sig ha ett barnperspektiv. Vissa socialsekreterare väljer, på grund av de olika uppdragens natur, att distansera sig från Migrationsverket för att ingen ska sammankoppla socialtjänsten med Migrationsverket, dem som ger avslag; *”Man får vara extremt tydlig med att man inte har något med Migrationsverket att göra överhuvudtaget, mer än att de sköter asylfrågan och vi söker något annat”*. Andra socialsekreterare menar istället att det behövs *”mer samverkansformer, arenor där man möts”*.

Samverkan med gode män och boendepersonal beskrivs mer positivt än den med gränspoliserna och Migrationsverket men erfarenhet av problem finns även i relationen till dessa aktörer:

”En del gode män är otroligt engagerade i sina ungdomar, de gör väldigt mycket för att stötta, medan jag har upplevt att andra släpper när de fått avslag. Det blir för jobbigt för dem [gode männen] och då släpper de ungdomen i sin egen ångest”.

Intervjupersonerna framhåller också att det är viktigt att ha förståelse för varandra. De menar att om man är ny som boendepersonal är det naturligt att bli frustrerad vid exempelvis ett återvändande. Då är det socialsekreterarnas ansvar att vara *”ångestmottagare och försöka förklara att det ser ut så här och vad anledningen är, så att HVB-personalen förmedlar det till ungdomen sen”*. Socialsekreterarna beskriver slutligen att genom en tydlig ansvarsfördelning, där både de själva och boendepersonalen tagit ansvar för att ha närmare kontakt med varandra så har samverkan blivit bättre och tydligare:

”Vi hade en period då vi inte hade så bra samverkan, vilket gjorde att det blev oroligt på boendena. Sedan började vi med något nytt. Att som socialsekreterare vara på boendena en eftermiddag i veckan och prata med ungdomarna och personal, för att få lite koll på läget. Efter det känns det som om det har blivit en mycket bättre samverkan. Vi har en mer nära kontakt nu. Tidigare var det mer vi och dom”.

4.3.3 Gode män

I Värmland har kommundemensamma överförmyndarnämnder skapats. Östra Värmlands överförmyndarnämnd ansvarar alltså för att utse gode män för ensamkommande flyktingbarn som bor i kommunerna Kristinehamn, Degerfors, Filipstad och Storfors. De gode män som deltagit i denna studie är verksamma i flera av dessa kommuner.

Effektivitet och värdighet

För de intervjuade gode männen handlar värdighet om mottagandet i hemlandet och barnets bästa om möjligheten till återförening med familjen. Vad gäller mottagandet framhålls att det centrala är att det finns någon som tar emot och tar hand om ett återvändande barn. Att sätta någon på ett plan ensam fungerar inte, *”inte i min värld i alla fall”*. En särskilt tydlig åsikt när det gäller vad som är värdigt för barnet är utgångspunkten att barnets bästa är att vara tillsammans med sina föräldrar. Om en återförening med föräldrar inte kan ske finns inte heller; *”Någon som helst anledning*

att skicka tillbaka dom. Alla barn ska ha sina föräldrar. Kan de inte få det i ett land som är krigshärjat så ska de få stanna kvar här”.

En av intervjupersonerna beskriver ett fall av återvändande som hen inte uppfattade som värdigt. Fallet gällde en 12-årig pojke som hade bott i ett familjehem i [kommunnamnet anonymiserat] hela sin tid i Sverige. När pojken skulle avvisas önskade kvinnan i familjehemmet att någon skulle få resa tillsammans med pojken, *“men det gick inte, då faller pratet om värdighet för mig”*, berättar intervjupersonen. En annan av de intervjuade gode männen beskriver en händelse där små barn i ett skyddat boende fick bevittna att polisen kom in för att hämta en släkting som skulle avvisas till annat land:

“Det informerade socialen inte mig om och de här [barnen] mådde jättedåligt. Jag tycker inte att det ska gå till så, att de bara bjuder in polisen och hämtar [någon]. Hon, [socialsekreteraren], visste att [släktingen] skulle till [ej namngivet land] och då måste de göra det på ett bättre sätt”.

När det gäller värdighet berättar en god man om sin erfarenhet av en boendesituation för två ensamkommande flyktingbarn i en kommun; *“De skulle bo hos sin [yngre släkting]. Själva i en lägenhet. Då sa jag [till kommunen i fråga] att även om de är från [landet ej angivet] så är det en skabbig lägenhet med [den yngre släktingen]”*. Ett annat exempel på vad som kan sägas falla under värdighetsbegreppet och som också gäller boendesituationen för ensamkommande flyktingbarn ges av en av de intervjuade gode männen; *“Jag såg någon som tjänar pengar någonstans. En privat aktör som hyr ut boenden till Migrationsverket. Det var klottrat på väggar och det var sterilt och inte trivsamt för ett barn”*. De intervjuade gode männen kan sägas förstå värdighet med utgångspunkt i barnets perspektiv vilket de nämner återkommande och beskriver när de delger erfarenheter av ensamkommande flyktingbarns psykiska mående.

Gode människors uppfattning om hur Migrationsverket förhåller sig till värdighet uttrycks på ett positivt sätt. En god man säger; *“Jag tror att de ser värdighet som viktigt ... känns inte som att de är några skitstövlar som bara verkställer allting och sedan skickar hem dem”*, en annan säger; *“där jag har varit med så har de handläggare jag träffat i alla fall gett bra information”*.

Samarbete och samverkan

De intervjuade gode männen i Värmland beskriver olika erfarenheter av samverkan med socialsekreterare i olika kommuner⁴ En god man berättar att fallstudiens kommun ansträngt sig mycket för att ha en bra dialog med god man; *“Det fungerar väldigt bra, de lyssnar och tar det vi säger och det ungdomarna säger på allvar”*. I fallstudiens kommun beskrivs att det finns en särskilt utnämnd socialsekreterare för varje ensamkommande flyktingbarn och tre socialsekreterare har engagerats. Detta upplever en god man som värdefullt och uttrycker att; *“Jag vet alltid vem det är jag ska ringa och prata med”*. I en annan kommun däremot finns beskrivningar om *“mycket problem”* och att det är *“så många olika [socialsekreterare] som har kommit och gått och blivit sjukskrivna och... Jag vet inte vad det är för fel. Och jag kan förstå dem också, för de har för mycket att göra. De klarar inte av det här.”*

⁴ Gode män kan vara verksamma i flera olika kommuner.

De gode männen anser vidare att behovet är stort av mera samverkan, *“återkommande stora möten, framförallt. Och det ska vara obligatoriskt”*. Alla aktörer; *“Migrationsverket, socialen, överförmyndare, god man, personal på boende”* behöver mötas. De gode männen tillägger även att skolan ska delta i samverkan. Samverkansmöten, två gånger årligen föreslås och det gäller att *“se till att det blir gjort också, för barnets bästa”*.

En aspekt av samverkan som tas upp av de gode männen handlar om kommuner som nyligen bestämt sig för att ta emot ensamkommande flyktingbarn. De behöver få kunskaper om *“de här goda exemplen, inte uppfinna hjulet på nytt varje gång”*. Intervjupersonerna beskriver de misstag som observerats i kommuner som nyligen börjat ta emot ensamkommande flyktingbarn, misstag som hade kunnat undvikas om en *“fadderkommun”* funnits för kommunerna.

Gode män i Värmland beskriver att vissa av dem på eget initiativ träffar varandra för att *“prata och diskutera om olika problem samt hjälpa varandra”* i uppdraget som god man.

4.3.4 HVB-personal

I Värmlands län finns fyra till fem boenden för ensamkommande flyktingbarn. Där bor barn som antingen väntar på uppehållstillstånd eller som har fått uppehållstillstånd. Generellt sett i kommunen återvänder inget barn förrän de fyllt 18 år. Istället får de stanna kvar på boendet. I vissa fall kan det handla om år från att de fått avslagsbeslutet tills de fyllt 18 år och återvänder.

Effektivitet och värdighet

HVB-personalen i Värmland har svårt att se hur ett återvändande kan vara värdigt om tvång används. Barnens vilja att stanna eller återvända styr således boendepersonalens syn på det värdiga återvändandet. Personalen vill inte vara delaktig i ett återvändande som inte är frivilligt. Vissa menar att en ekonomisk ersättning till de som återvänder frivilligt skulle vara någonting bra. Det skulle kunna väga upp eventuella kostnader som familjen haft för att ta sig till Europa vilket skulle göra att barnen kommer hem med *“högre huvud”*.

HVB-personalen är enig om att en snabb asylprocess med ett snabbt återvändande ifall beslutet blir avslag, är det bästa för barnet. Det bästa är om man inte hunnit skapa relationer och ett liv i Sverige. I balansgången mellan det värdiga och det effektiva återvändandet har personalen svårt att förstå Migrationsverkets roll. De menar att de gömmer sig bakom Barnkonventionen för att kunna avvisa barn. De tycker inte att Migrationsverkets argument om återförening i familjen håller, barnen får sannolikt inte ett bättre liv i mottagarlandet än vad de hade fått i Sverige, även om de är återförenade med sina föräldrar.

Samarbete och samverkan

HVB-personalen har, uppger man, inte funderat så mycket på samverkan. Alla sköter sitt och den samverkan som sker, den sker utan någon närmare reflektion. Boendepersonalen beskriver emellertid att de har upplevelsen av att aktörer drar åt olika håll:

“Vi tror att vi arbetar på ett sätt och så kommer socialförvaltningen och raserar allt det som vi har som grund, drar undan mattan under fötterna i princip. Gode män har också gjort det många gånger och Migrationsverket, man blir alldeles paff. Samverkan förutsätter att vi arbetar mot samma mål och efter samma principer”.

Personalen beskriver även känslan av att vara förbisedd, att andra saknar förtroende för deras uppdrag. De upplever sig inte bli lyssnade till eftersom andra aktörer inte förstår vad de gör, *“vi är bara med ungdomarna dygnet runt och de tror sig vara mer professionella och ser allt i svart eller vitt”*. HVB-personalens egen syn på uppdraget är däremot att vara *“första hjälpen för ungdomen. Det är jag som får sätta plåstret på en blödande själ”*.

HVB-personalen anser vidare att det är svårt att komma i kontakt med framförallt Migrationsverket, vilket har lett till att man i princip inte har någon samverkan alls med tjänstemännen där. De riktar även kritik mot gränspolisens, som de upplever bara ringer för att *“/.../ få ut information. Känslan med gränspolisens ibland är – Har du ingen information att ge mig så att jag kan boja den jäveln och skicka han ur landet? Istället för att det finns en oro för att den här killen har hamnat i fel kretsar. Att han kan fara illa”*.

4.3.5 Polisen

Gränspolisenheten i Värmland är en läns gemensam resurs som lyder under den operativa avdelningen. De ansvarar för gränskontroll och utlänningsrelaterade frågor i hela Värmlands län. Det gäller i första hand utredning och verkställighet av utlänningsärenden.

Effektivitet och värdighet

Generellt sett menar poliserna att det visserligen i teorin är en målkonflikt mellan effektivitet och värdighet men att de i praktiken i första hand utgår ifrån att det är människor de har att göra med, vilket innebär att värdigheten kommer i första hand. Faktorer som lyfts fram i sammanhanget är nya arbetssätt för att öka effektiviteten samt dialog, information och lyhördhet i relation till det barn som ska av- eller utvisas.

För att verkställa fler ärenden jämfört med året innan, och för att vara effektivare har gränspolisens i detta län fått utökade resurser. Från att tidigare ha varit tre handläggare är de numera nio handläggare, berättar en av poliserna. De har efter att REVA infördes genomfört en prioriteringsordning med kategorisering av ärenden. Den går ut på att lägga fokus på de ärenden där de själva kan utföra åtgärder. De strävar efter att få bort onödiga ledtider, det vill säga undvika att ärendena ligger utan att något görs. Tanken är att de ska arbeta med så många ärenden som möjligt samtidigt för att hela tiden kunna genomföra någon åtgärd. De försöker få bort krångligheter och processer som tar onödig tid. Strävan är att skapa rutiner för tidskrävande arbete och samarbete. En polis beskriver att de tidigare hade problem med att *“Migrationsverket skickade över ärenden, men de skickade inte med alla papper”* och att det är ett exempel som REVA har hjälpt till att komma till rätta med.

En av poliserna berättar också att de arbetar enligt LEAN och att de har en tavla på väggen med statistik, men att det inte betyder att människorna förvandlas till siffror. Statistiken på tavlan är en definition av ett mål och intervjupersonerna menar att de

“behåller människor som människor och inte som saker”. Poliserna menar samfällt att “du kan vara effektiv” men att “värdighet handlar om att du ser personen som en person”.

En polis berättar att de pratar och planerar mycket tillsammans för att effektivisera ärendehanteringens utan att kompromissa med värdigheten:

Sedan är jag kanske den här människan som hellre skippar min egen lunch för att spendera lite mer tid i ett ärende. Vilket i sin tur påverkar min arbetsmiljö. Vilket inte alls är positivt egentligen. Så det är naturligtvis mycket motstridigheter i det där.

En annan intervjuperson säger att *“som polis så matas du alltid med konflikten att du ska hinna med så här mycket på så här kort tid”* och att *“pinjakt”* har liksom varit ett ord som man har använt under hela mitt polisliv”. Det handlar om *“effektivitet i förhållande till kvalitet”*. För att det ska gå snabbare krävs det mer resurser, vilket en av poliserna berättar att de fått i detta län, men det blir också effektivare om de kan få personerna som ska åka hem att medverka. När det gäller ärenden med ensamkommande flyktingbarn menar en av de intervjuade poliserna att det inte är någon skillnad mellan dessa och andra ärenden. De strävar efter att skapa en dialog med den berörda personen och göra det på absolut bästa sättet för barnet. Det gemensamma arbetssättet på enheten går ut på att försöka samtala, informera och lyssna. Att vara lyhörd för individuella behov och hjälpa till med praktiska detaljer; försöka fixa formaliteter och vara flexibel för att på så sätt bygga upp ett förtroende. Detta förtroende menar poliserna ska skapa en vilja hos de inblandade barnen att medverka till återvändandet.

Poliserna berättar att mycket av deras arbete bygger på sunt förnuft, förståelse, empati och öppenhet. Ett värdigt återvändande bygger på att de kan diskutera med de berörda personerna om hur de vill ha det och försöker göra det bästa av situationen. Poliserna beskriver att de försöker möta individerna och deras önskemål med vördnad och respekt. Men också att förklara och låta dem gråta och visa känslor. En polis beskriver det så här:

“Man finns där och svarar på frågor och berättar att vi kommer att se till att de kommer hem och inte behöver oroa sig för det. Vi hjälper er att packa. Man gör det man kan för att det ska bli så bra som möjligt. Man är människa. Man är medmänniska!”

En annan av de intervjuade poliserna säger att de skulle behöva mer kunskap om andra kulturer och världssituationen men att sättet som de har att bemöta varje individ utifrån var och ens personliga behov uppväger bristen på den kunskapen. Vidare menar denna polis att de inte fått utbildning i att hantera utlänningsärenden utan man får lära sig allt eftersom. Det skiljer sig från traditionellt polisarbetet där man arbetar med brottsbekämpning. Verkställighetsarbetet handlar om *“att de är misstänkta för en slags typ av brott, att olagligt stanna kvar i Sverige, men de är inte brottslingar”*.

Poliserna beskriver att de litar på att Migrationsverket har fattat rätt beslut. Migrationsverket har bestämt att ett barn ska av- eller utvisas sedan avgör de som poliser *hur* det ska göras. Tydligheten gentemot de som ska återvända är ett sätt genomföra verkställigheterna. En polis brukar säga *“men ni måste också förstå att det här tyvärr är mitt jobb”* och att *“de accepterar situationen och vårt arbete”*. Polisen

säger; *“Jag har aldrig varit med om att någon inte har förstått att vi vill göra det på bästa sätt”*.

En av intervjupersonerna beskriver att de behandlar barnen utifrån hur de själva betar sig mot andra men också utifrån hur man själv skulle vilja bli behandlad. Till stor del handlar det om att inte väcka uppmärksamhet. Även om de har rutiner för hur de ska hantera ärendena är det väldigt individanpassat och olika från fall till fall.

Samarbete och samverkan

Poliserna i Värmland menar att samverkan innebär att *“lösa problem för att komma fram till en bra lösning”*. Enligt poliserna sker samverkan främst på chefsnivå genom kontinuerliga träffar med Migrationsverket, Kriminalvårdens transporttjänst samt Centrala gränskontrollenheten. Detta sker också på handläggarnivå, där de ringer och pratar med varandra om behovet uppstår. Polisen menar att de behöver få bra information från Migrationsverket för att verkställighetsarbete ska fungera. Ett problem som kan uppstå är när Migrationsverket lämnar över ett ärende där identiteten på den som ska av- eller utvisas inte är fastställd. I de flesta av dessa fall kan inte heller polisen få fram identiteten. Det enda detta innebär är att ärendet ligger hos polisen istället för hos Migrationsverket. Polisens ledtider ökar och Migrationsverkets minskar. Polisen menar att i en gemensam samverkan skulle detta kunna lyftas fram för att möjliggöra undvikandet av sådana fenomen.

Poliserna definierar samverkansansvaret utifrån de olika rollerna som aktörerna har och menar att de är uppdragstagare gentemot Migrationsverket. Det innebär att Migrationsverkets röst väger tyngst. För att öka samverkan och få en större förståelse för varandras roller menar poliserna att de borde få vara på Migrationsverket en dag för att se och lära sig av dem. Migrationsverkets personal borde komma till polisen en dag för ett liknande utbyte. I relation till Kriminalvårdens transporttjänst är polisen uppdragsgivare, vilket innebär att polisen ofta ger förslag för att få till stånd en dialog med dem. Polisen och HVB-hemmen är samarbetspartners, vilket innebär att de i första hand strävar efter en dialog men att det ändå är polisen som har sista ordet. Eftersom polisen med största sannolikhet ska ha kontakt med boendet igen, anser intervjupersonerna att det ändå är bäst att få till stånd en gemensam lösning där alla parter är med i dialogen för att *“lösa problemet”*:

“Och så säger man inte saker som att man kommer och hämtar dem [barnen] i morgon, utan vi säger att vi kommer att ta kontakt med dem [personalen på boendet] så att de har möjlighet att bemanna upp med extra personal i fall det blir stökigt”.

Poliserna har uppfattningen att de har liknande grundsyn som personalen på boendena, det vill säga att lösa uppgiften så smidigt som möjligt. Polisen upplever att HVB-personalen i början var orolig inför att polisen skulle komma. De menar dock att samarbetet i de flesta fall har fungerat bra. Polisen tror att det beror på att de lyckats göra boendena delaktiga och att de lyssnar på varandra.

De intervjuade poliserna framhåller att samverkan kan försvåras av bristande resurser. De har upplevelsen att många ärenden fastnar hos polis eller Kriminalvårdens transporttjänst eftersom Migrationsverket har blivit effektivare i sitt arbete. Om det blir problem tar man i första hand kontakt med den inblandade enheten eller personerna för att lösa situationen. Det finns också ett system där man inom polisen

kan skriva en avvikelserapport som går till Centrala gränskontrollenheten. De för sedan informationen vidare till de aktörer som berörs av händelsen.

De har också en viss samverkan med socialtjänsten men *“enbart när behov bedöms föreligga”*. När det gäller god man finns inte så mycket erfarenhet av samverkan, men i de fall det förekommit är upplevelsen att har det fungerat bra.

Vid behov sker även samverkan inom den egna organisationen, men också med exempelvis kyrkan eller frivilligorganisationer som Röda korset. Ibland hör dessa organisationer av sig till polisen för att bistå och hjälpa till, ibland tar polisen kontakt för att få hjälp till människor med behov av stöd. I vissa fall kan även skolan vara inblandad.

4.3.6 Analys

Också i Värmlandsfallet ser aktörernas förhållningssätt till värdighet och effektivitet och till barnens bästa ut på olika sätt. Trots detta betonar nästan alla aktörer bemötande, kommunikation, lyhördhet och frivillighet i tolkningen av vad ett värdigt återvändande är. Återigen är likheterna störst mellan tjänstemännen på Migrationsverket och polisen; de andra aktörernas förhållningssätt skiljer sig – ibland markant – från dessa båda aktörers.

På Migrationsverket kopplas värdighet tydligt till bemötande men också till mottagandet i hemlandet. När barnen lämnar svenskt luftrum övergår ansvaret för deras rättigheter till det mottagande landet. I likhet med kollegor i Västerbotten och Skåne anser de intervjuade handläggarna på Migrationsverket i Värmland att återförening med familjen är det bästa för barnen. När det finns hinder för återvändanden (exempelvis svårigheter med ordnat mottagande) tycks strategin vara att vänta tills barnen blir 18 år då kraven på ordnade mottaganden upphör. Vad gäller effektivitet går synpunkterna isär något; å ena sidan gör man *“så gott man kan”* och är så effektiv som möjligt i sin strävan efter att minska ledtiderna, å den andra, menar en del intervjupersoner att effektivitetskraven inte är möjliga att uppfylla i samma utsträckning för barn som för vuxna. Det kan konstateras, utifrån uppfattningen att barnens bästa är återförening med familjen, att de intervjuade tjänstemännen inte ser några hinder varken i resurser, vilja eller vagheter i styrningen när det gäller av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn.

Polisernas erfarenheter och tolkningar liknar i stor utsträckning de som tjänstemännen på Migrationsverket har. De intervjuade poliserna ser ingen motsättning mellan effektivitet och värdighet i praktiken men betonar samtidigt att vid en eventuell krock mellan de två går värdigheten först. Precis som på Migrationsverket ses tvång i samband med återvändanden som ett misslyckande. Bäst är om barnen kan förmås att medverka vid av- och utvisningar; något som kan åstadkommas i samtal med barnen och i visad lyhördhet inför deras behov. Likt kollegorna i Västerbotten och Skåne har Värmlandspolisen infört ett LEAN-baserat arbetssätt som syftar till att öka effektiviteten och minska ledtiderna. De har också – till skillnad från Skånepolisen – fått utökade resurser.

Socialekreterarnas förhållningssätt är inte entydiga. Intervjupersonerna framhåller både att de inte ser någon motsättning mellan effektivitet och värdighet och att Barnkonventionen och barnets bästa inte verkar utgöra Migrationsverkets utgångspunkt. Intervjupersonerna betraktar det som att verket har ett

lagstiftningsperspektiv medan de själva har ett barnperspektiv. Det som också lyfts fram är viljan, intresset och förmågan att "*göra det lilla extra*" för barn som ska återvända. Detta lilla extra indikerar att socialsekreterarna inte generellt sett har några principiella invändningar mot återvändanden annat än att de önskar att de andra aktörerna också skulle anamma mer av barnperspektivet i sådana situationer.

Personal på HVB-hem har jämfört med de andra aktörerna färre reflektioner kring effektivitet och värdighet men kopplar explicit ihop värdigheten med frivillighet. En nyckel till värdighet i återvändandeprocesser är således att tvång aldrig blir aktuellt. Vad gäller barnets bästa är det intressant att intervjupersonerna ifrågasätter uppfattningen att barnets bästa alltid är återförening med familjen. De intervjuade gode männen anser däremot att familjeåterförening är bäst men tar tydligt avstånd från återvändanden till barnhem; om återförening inte är möjlig bör barnen helt enkelt få stanna i Sverige menar intervjupersonerna. Bland de intervjuade gode männen finns också erfarenhet av återvändanden som inte varit värdiga; familjehemsföräldrar som nekas resa med barn till hemlandet och syskon som skiljs från varandra.

Sammantaget kan konstateras att aktörerna i Värmland ger uttryck för att värdighet och effektivitet vid av- och utvisning av ensamkommande flyktingbarn går att förena men att en del av aktörerna villkorar värdigheten i så måtto att den anses avhängig vad barnen själva vill.

Precis som i Västerbotten och Skåne påverkar aktörernas olika förhållningssätt deras samverkan. Flera av dem hänvisar till oklara roller, olika utgångspunkter och perspektiv, brist på kommunikation, avsaknad av gemensamma mål och brist på förståelse för varandras uppdrag. Det är också tydligt att många av aktörerna upplever att samverkan i stor utsträckning är personberoende; ibland fungerar den väl för att det finns upparbetade kontakter, andra gånger leder brist på kommunikation till att barnen hamnar i kläm. Ett mönster som framträder är att tjänstemännen på Migrationsverket och inom polisen har lättast att förstå varandras roller och perspektiv och att socialsekreterarna, de gode männen och personalen på HVB-hemmen delvis talar ett annat och i viss utsträckning gemensamt språk. Några aktörer önskar mer institutionaliserade former för samverkan, ett forum som samlar alla nyckelaktörer. I sådana fora är förhoppningen att förståelsen för varandras förhållningssätt skulle öka och att man där gemensamt skulle kunna formulera övergripande mål. Även i Värmlandsfallet går det följaktligen att karaktärisera samverkan som relativt svag och identifiera en rad hinder för framgångsrik sådan.

5 JÄMFÖRANDE ANALYS OCH SLUTSATSER

I det här kapitlet återvänder vi till de frågor som ställdes i rapportens inledande kapitel i syfte att jämföra de tre fallen och för att mer ingående analysera aktörernas förhållningssätt till värdighet och effektivitet samt deras samverkan.

5.1 Både likheter och skillnader i förhållningssätt

Den här rapporten visar att målen om effektivitet och värdighet i praktiken gestaltar sig på både liknande och olika sätt eftersom aktörerna i Västerbotten, Skåne och Värmland gör egna tolkningar av och fyller begreppen med mening utifrån sina professionella erfarenheter, roller och uppdrag. I kapitel 4 visas tydligt att samtliga aktörer i de tre fallen använder sina handlingsutrymmen för att göra tolkningar (ibland mycket olika sådana) av effektivitet och värdighet. Ett tydligt mönster framträder dessutom; i alla tre fall anser intervjuade poliser och tjänstemän på Migrationsverket generellt sett inte att det är problematiskt att kombinera effektivitet och värdighet. De har också liknande uppfattningar om vad barnets bästa utgörs av, nämligen återförening med familjen. Överlag (men med viss variation) är socialsekreterare, HVB-personal och gode män mer frågande och ibland även uttalat kritiska till möjligheten att kombinera effektivitet och värdighet. För en del av dem är barnets bästa heller inte alltid synonymt med återförening. Innan vi mer ingående diskuterar det tydliga mönster som framträder i form av övergripande skillnader mellan aktörkategorierna i de tre fallen, är det emellertid viktigt att understryka att det även finns betydande likheter dem emellan.

Vad gäller tolkningen av värdighet återkommer nästan alla intervjupersoner till faktorer som gott bemötande, god kommunikation, tydlig information och frivillighet. I stort är de överens om att ett bemötande och en kommunikation som bygger på att lyssna på barnen och vara lyhörd inför deras behov är helt centralt. Den information som barnen får – exempelvis om mottagandet i hemlandet – måste dessutom vara otvetydig. Noterbart är också att återkommande beskrivningar görs av intervjupersoner i samtliga aktörskategorier, hur de utifrån sina roller och uppdrag försöker hjälpa barnen, *“göra det bästa av situationen”* och *“det lilla extra”* för att underlätta för dem. Tveklöst är det så att många aktörer, alldeles oavsett roll, uppdrag och ansvar, drivs av goda intentioner. De allra flesta är också eniga om att det mest önskvärda är att barnen frivilligt bestämmer sig för att återvända. Stor samstämmighet finns kring användningen av tvång, som många ser som ett misslyckande. Polisen, som har mandat att använda tvång, vill helst minimera detta och försöker därför identifiera metoder som medger verkställigheter med så lite tvång som möjligt. Aktörerna skiljer sig dock åt vad gäller synen på vad som är möjligt att åstadkomma och i vilken utsträckning barnens rättigheter respekteras.

Även om det förekommer variationer i intervjumaterialet går det följaktligen att identifiera en skiljelinje mellan polis och Migrationsverk å ena sidan och socialsekreterare, HVB-personal och gode män å den andra. Skiljelinjen betyder att några av de stora skillnaderna återfinns mellan aktörskategorierna, inte mellan Västerbotten, Skåne och Värmland. Samtidigt är det viktigt att framhålla att Skåne skiljer sig från Västerbotten och Värmland i ett par centrala avseenden, vi återkommer till dessa längre fram.

Skiljelinjen mellan aktörskategorierna kan i analytisk bemärkelse betraktas i termer av att polis och Migrationsverk anser sig såväl kunna som förstå och vilja genomföra effektiva och värdiga återvändanden, åtminstone i teorin. I praktiken har polisen i Västerbotten och Värmland fått utökade resurser och få intervjupersoner uttrycker principiella invändningar eller anser att målen är vaga och motstridiga. Däremot betonas att värdigheten måste gå först om den hamnar i konflikt med effektivitetskraven. Skånepolisen har inte fått samma resursförstärkning som kollegorna i Västerbotten och Värmland och även om de principiellt inte ser det som problematiskt att förena värdighet och effektivitet lämnar de barnverkställigheter därhän för att istället prioritera utvisningsärenden som gäller personer som begått brott i Sverige.

Något som ytterligare förenar poliser och tjänstemän på Migrationsverket i Västerbotten, Skåne och Värmland är att de arbetar i organisationer som infört LEAN-baserade arbetssätt⁵. Detta innebär bland annat fokus på att minska ledtiderna; ärenden ska inte bli liggande utan åtgärd och handläggningstider ska förkortas. En risk förenad med ett konkret sätt att mäta effektivitet kan vara att värdighet och barnperspektiv hamnar i skymundan. Visserligen betonas vikten av att komma ihåg människan bakom siffrorna men återvändandeprocessers värdighet är svår att mäta, kvantifiera och rapportera uppåt i systemet. Annorlunda uttryckt; om fler ensamkommande flyktingbarn av- och utvisas, hur vet lagstiftaren då att effektivitetsökningen inte sker på bekostnad av värdigheten?

Intimt sammanflätat med värdighet är respekt för barnens mänskliga rättigheter. Som tidigare framgått regleras svensk politik och lagstiftning också av de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har. Ur ett människorättsperspektiv är det därför förvånande att flera intervjuade poliser önskar att det fanns en möjlighet att ta barn som ska av- eller utvisas i förvar. Syftet med förvar skulle vara att man där kunde föra samtal med och motivera barnet till ett frivilligt återvändande. Utifrån de intervjuade polisernas perspektiv skulle ett förvar vara ett bättre och mer värdigt, alternativ till att oannonserat dyka upp hos barnet tidigt på morgonen. Förvarsönskemålet är problematiskt av flera skäl. För det första har ett flertal internationella studier visat att de psykiska effekterna av förvar är mycket svåra, för både vuxna och barn (Freedman, 2009, Ryan et al., 2009, Tazreiter, 2010). För det andra har Sverige vid flera tillfällen kritiserats (bland annat av Förenta Nationernas kommittéer för granskning av respekt för mänskliga rättigheter) för bruket att ta vuxna människor som ska av- eller utvisas i förvar. Kritiken springer ur att förvaret saknar tidsgräns. En del forskare hävdar dessutom att bruket av förvar är ett led i en tilltagande kriminalisering av flyktingar och asylsökanden (Khosravi, 2009). Kriminaliseringen består i att i ökad utsträckning möta den mänskliga rättigheten att söka asyl med frihetsberövanden, att tala om

⁵ Se Liker, Erkelius och Hallberg (2009).

asylsökanden och flyktingar som potentiella hot mot säkerheten i ett land och att associera dem med brottslingar.

Generellt sett är socialsekreterare (men variation finns), HVB-personal och gode män i Västerbotten, Värmland och Skåne alltså frågande och kritiska till hur målet om ökad effektivitet ska kunna förenas med respekt för barnens rättigheter och värdighet. Flera socialsekreterare talar om en krock mellan barnets bästa och återvändandet och har svårt att betrakta ett återvändande under tvång som värdigt. HVB-personal ger uttryck för liknande uppfattningar och några anser att Barnkonventionen i relation till utlänningslagen i praktiken hamnar i underordnad ställning. Överlag är gode männen de som tydligast uttrycker principiella invändningar mot och är öppet kritiska till hur återvändanden genomförs och till hur barnrättsperspektiv kan förenas med höjd effektivitet. Flera gode män beskriver också hur de mött barn som på olika sätt kränkts, misshandlats och utsatts för övergrepp av olika slag i de länder de förväntas återvända till.

Även om några av de stora skillnaderna alltså går att identifiera mellan aktörskategorier och inte mellan fall, skiljer sig ändå Skåne från Västerbotten och Värmland avseende hur poliserna väljer att prioritera och hur HVB-personal och socialsekreterare ibland aktivt väljer att inte samarbeta med polis och Migrationsverk. De senare använder med andra ord sina handlingsutrymmen för att i vissa fall bedriva motstånd mot återvändanden. De gör detta på grundval av erfarenheter som säger dem att det går bättre för barn som gömmer sig än för barn som medverkar och återvänder.

Att aktörerna har olika uppfattningar om värdighet och effektivitet hänger sannolikt samman med de roller och varierande uppdrag de har i relation till barnen. De som står barnen närmast i vardagen har svårare att se hur effektivitet och värdighet kan balanseras på sätt som utgår ifrån barnets bästa.

5.2 Begränsat samarbete och samverkan

Aktörernas skilda förhållningssätt till värdighet och effektivitet får tydliga konsekvenser för hur de samarbetar och samverkar. Stora likheter framträder mellan Västerbotten, Skåne och Värmland och samverkan kan generellt karaktäriseras som begränsad och oklar. Överlag beskriver aktörerna samverkan i termer av oklara roller och mål. Aktörerna har också olika uppfattningar om i vilken utsträckning samverkan faktiskt behövs, vilket i analytisk mening kan ses som en konsekvens av det skiftande synsättet på vad den egna rollen består i och vilket målet är med det uppdrag man har.

I alla tre fall tycks tjänstemännen på Migrationsverket och poliserna ha lättare att förstå varandras roller och perspektiv än de andra aktörernas. Samtidigt har socialsekreterarna, de gode männen och personalen på HVB-hemmen oftast lättare att förstå varandra än att förstå polisen och Migrationsverket. Detta är knappast överraskande i sig och förklaras sannolikt till viss del av organisatoriska likheter och av att polisen och Migrationsverket har ett mer uttalat legalt och myndighetsutövande perspektiv jämfört med HVB-personalens och de gode männens mera omvårdande roll i absolut närhet till de ensamkommande flyktingbarnen. I något fall har just denna problematik lyfts fram och exempel finns på att HVB-personal fått bättre insyn i och förståelse för myndighetsperspektivet efter ett tillfälligt vikariat som handläggare för ensamkommande flyktingbarn inom socialtjänsten. Förståelsen för organisationskulturer, strukturer och professionella normer, som dessa "nära-barn-

arbetare” fick del av anses främja och underlätta samverkan (jfr Danermark, 2000, Johansson 2008, Strinnlund, 2003 och Ödlund, 2010)

Den samverkan som finns mellan aktörerna kan också karaktäriseras som inriktad framförallt på informationsutbyte och den tycks till stor del vara personberoende. Informationsutbyte betraktas vanligen som en relativt låg nivå av samverkan, som till största delen är myndighetsfokuserad och utmärks av att aktörerna arbetar utifrån sina egna olika uppdrag och mål. Viktigt att framhålla är också att det finns goda erfarenheter av samverkan men att dessa oftast hänger ihop med att aktörerna känner varandra. På det hela taget verkar poliser och tjänstemän på Migrationsverket relativt nöjda med den samverkan som finns de har medan ett flertal intervjuade bland HVB-personal och gode män anser att samverkan mellan alla aktörer behöver utvecklas. Några efterlyser ett övergripande forum för samverkan i syfte att öka förståelsen för varandra och i vilket gemensamt formulerade mål för ensamkommande flyktingbarns återvändande kunde formuleras.

Som tidigare diskuterats finns beskrivningar av situationer där aktörer aktivt valt att inte samverka och till och med motarbeta andra aktörers arbete. Frågan är vilka konsekvenser det får för de ensamkommande flyktingbarnen? En potentiell sådan är att aktörernas olika sätt att tänka och skapa meningsstrukturer bidrar till konflikter, till att arbetet med barnen försvåras och till att barnen upplever att de får motstridiga signaler. En studie från Storbritannien, Westwood (2012) gällande ensamkommande flyktingbarn visade just detta; samverkan mellan gränspolis och socialarbetare var problematisk då aktörerna kritiserade varandra vilket ledde till att barnen hade svårt att få den hjälp de behövde.

5.3 Slutsatser

I den här rapporten har vi beskrivit, analyserat och jämfört polisers, Migrationsverkstjänstemäns, socialsekreterares, HVB-personals och gode mäns förhållningssätt till det effektiva och värdiga återvändandet och deras upplevelser av samverkan. Beskrivningarna och analyserna bygger på intervjumaterial inhämtat från tre olika geografiska kontexter, Västerbotten, Skåne och Värmland. Vi har betraktat de professionella aktörerna som gräsrotsbyråkrater med stora handlingsutrymmen och systematiskt undersökt i vilken utsträckning de anser sig kunna omsätta de politiska målsättningarna om ökad effektivitet och bibehållen värdighet i praktiken.

Fyra övergripande slutsatser går att dra:

För det första gör aktörerna i Västerbotten, Skåne och Värmland egna tolkningar av och fyller begreppen effektivitet och värdighet med mening utifrån sina professionella erfarenheter, roller och uppdrag. Analytiskt kan vi konstatera att en del aktörer använder sina handlingsutrymmen för att välja bort samarbete, att andra skapar egen praxis och att åter andra gör prioriteringar som får direkta konsekvenser för de ensamkommande flyktingbarnen som ska av- eller utvisas. Uppfattningen om vad som är ett värdigt återvändande skiljer sig med andra ord åt.

För det andra kan de största skillnaderna inte identifieras mellan Västerbotten, Skåne och Värmland utan mellan aktörskategorierna. Polisen och Migrationsverket anser generellt att effektivitet och värdighet går att förena, även om argumentationen kan se olika ut. Poliserna och tjänstemännen på Migrationsverket har, jämfört med de andra aktörerna, oftare ett uttalat legalt perspektiv och ser både värdighet och respekt för

barnens mänskliga rättigheter som inbäddade i det juridiska ramverket. Poliserna betonar dessutom att värdigheten är kopplad till själva verkställandet av en av- eller utvisning. Sådana går att genomföra på värdiga sätt även om tvång måste användas men uppfattningen är att tvånget bör minimeras och att det bästa vore om barnen frivilligt valde eller kunde förmås att frivilligt återvända. Socialsekreterare, HVB-personal och gode män anser däremot i huvudsak att ett återvändande mot ett barns vilja inte någonsin kan bli värdigt. De är också mer benägna att se det som att Barnkonventionen i relation till utlänningslagen hamnar i underordnad ställning. En potentiell konsekvens av aktörernas olika sätt att tänka är att barnen får motstridiga signaler eller att åtgärder som ska vidtas för deras räkning *“hamnar mellan stolarna”*.

För det tredje finns också betydande likheter mellan aktörerna. Samtliga betonar gott bemötande, god kommunikation och tydlig information i relation till de barn som fått av- eller utvisningsbeslut. Tvivelsutan strävar många efter att lösa sina uppgifter så bra som möjligt och efter att skapa situationer för barnen som är så goda som omständigheterna medger.

För det fjärde kan emellertid konstateras att aktörernas olika förhållningssätt får konsekvenser för deras samverkan. En ytterligare likhet mellan Västerbotten, Skåne och Värmland är att samverkan överlag kan beskrivas som begränsad, oklar, personberoende och som varande i avsaknad av gemensamma mål. Aktörerna uttrycker återkommande en brist på tillit och många uppger att de känner sig ensamma och har uppdrag som ingen annan aktör förstår. Goda erfarenheter av samverkan finns dock men det är tydligt att skilda professionella normer, organisationskulturer, erfarenheter och perspektiv försvårar samverkan.

5.4 Fortsatt forskning

Mycket få svenska och internationella studier har hitintills kartlagt och analyserat hur de aktörer som ansvarar för av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn förhåller sig till uppgiften och hur de samarbetar och samverkar med varandra. Den här rapporten behandlar följaktligen tidigare i mångt och mycket utforskade frågor. Flera pusselbitar saknas dock fortfarande. En sådan är polisens och socialsekreterares upplevda hälsa, arbetsbelastning och stress i arbetet med av- och utvisningar av ensamkommande flyktingbarn. Denna fråga – som vi kommer att ta oss an genom en nationell enkätundersökning – är intressant eftersom det finns anledning att anta att gräsrotsbyråkrater med mycket ansvar och vida handlingsutrymmen upplever såväl frustration som moraliska och andra dilemman i sin vardag (Lipsky, 2010). En annan central pusselbit är givetvis de ensamkommande flyktingbarnen själva. Kunskap om deras upplevelser av återvändandeprocesser saknas fortfarande. De intervjuade poliserna, tjänstemännen på Migrationsverket, HVB-personalen, socialsekreterarna och de gode männen ger alla uttryck för vad *de* anser är barnens bästa och har också uppfattningar om hur ett visst bemötande i kombination med exempelvis information och tydlighet skapar trygghet och en känsla av sammanhang hos barnen. Om de ensamkommande flyktingbarnen själva upplever det så vet vi inte. Nästa steg i projektet *“Vad är ett värdigt återvändande?”* kommer därför också att undersöka barnens perspektiv, upplevelser och erfarenheter.

REFERENSER

- Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter*, (2009). Stockholm: UNICEF Sverige.
- Danermark, B. (2000). *Samverkan - himmel eller helvete: En bok om den svåra konsten att samverka*. Stockholm: Gothia.
- Eriksson, M., M. Ghazinour, A. Hanberger, J. Isaksson och M.E. Wimelius (2013). *Utvärdering av insatser för ensamkommande flyktingungdomar i Umeå: Delrapport*. Umeå: Umeå universitet.
- Freedman, J. (2009). Mobilising against detention and deportation: Collective actions against the detention and deportation of 'failed' asylum seekers in France. *French Politics*, 7(3-4), s. 342-358.
- Gossas, M. (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Johansson, S. (2008). *Myndighetssamverkan i barnahus: Organisering, innehåll och process: Delrapport 4 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnahus 2006-2007*. Lund: Sociology of Law, Lund University.
- Khosravi, S. (2009). Sweden: Detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, 50(4), s. 38-56.
- Liker, J.K., L. Erkelius och J. Hallberg (2009). *The Toyota way: Lean för världsklass*. Malmö: Liber.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded uppl. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation steering: An actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Migrationsverket. (2013a). *Asylsökande i Sverige* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42692f62/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2012+-+Applications+for+asylum+received+2012.pdf> [Hämtad den 16 april 2013].
- Migrationsverket. (2013b). *Avslag – vad händer då?* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3713.html> [Hämtad den 10 april 2013].
- Migrationsverket. (2013c). *Återvändande – vad händer då?* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/info/3716.html> [Hämtad den 30 april 2013].

- Migrationsverket. (2014a). *Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.36084ac214622cf659914fc/1403693012046/Aktuellt+om+juni+2014.pdf> [Hämtad den 17 september 2014].
- Migrationsverket. (2014b). *Avgjorda asylärenden Migrationsverket, helåret 2013* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166dda8/1390234104754/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+desicions+2013.pdf> [Hämtad den 20 maj 2014].
- Ottosson, L., M. Eastmond och I. Schierenbeck (2013). Safeguarding a child perspective in asylum reception: Dilemmas of children's case workers in sweden. *Journal of Refugee Studies*, 26(2), s. 247-264.
- Petersson, O. (2005). *Rättsstaten: Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik, 2.*, [aktualiserade] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Proposition 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.
- Regeringen. (2012). *Ensamkommande barn* [Online]. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/167610> [Hämtad den 3 maj 2013].
- Regeringen. (2013a). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket* [Online]. Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig via: <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15864> [Hämtad den 9 juni 2014].
- Regeringen. (2013b). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen* [Online]. Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig via: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15290> [Hämtad den 9 juni 2014].
- Rikskriminalpolisen (2010). *Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen vid verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut samt förvar.* Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Ryan, D., F. Kelly och B. Kelly (2009). Mental health among persons awaiting an asylum outcome in western countries. *International Journal of Mental Health*, 38(3), s. 88-111.
- Sannerstedt, A. (2001). Implementering: Hur politiska beslut genomförs i praktiken. Ingår i: Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation. Förvaltningens grundproblem*. Stockholm: SNS, s. 18-48.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2005:716 *Utlänningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Strinnlund, A.C. (2003). *Samverkan i familjearbete: Om en samverkansmodell för helhetssyn i arbetet med familjer*. Härnösand: FoU Västernorrland.
- Tazreiter, C. (2010). Local to global activism: The movement to protect the rights of refugees and asylum seekers. *Social Movement Studies*, 9(2), s. 201-214.
- Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet. Ingår i: Nilsson, N.-O. (red.) *Samverkan: För säkerhets skull*. Karlstad: MSB, s. 11-30.

UNHCR (1994). *Refugee children: Guidelines for protection and care*. Geneva: UNHCR.

UNHCR (2012). *A year of crises – global trends 2011*. Geneva: UNHCR.

Westwood, J.L. (2012). Constructing risk and avoiding need: Findings from interviews with social workers and police officers involved in safeguarding work with migrant children. *Child Abuse Review*, 21(5), s. 349-361.

Ödlund, A. (2010). Pulling the same way? A multi-perspectivist study of crisis cooperation in government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(2), s. 96-107.



Enheten för polisutbildning

Umeå universitet, 901 87 Umeå

www.polis.umu.se

ISBN 978-91-7601-142-3