

Uppsala 3/2 2021

Migrationsverkets brister i sitt utredningsansvar

Ensamkommande barn förväntas bevisa något som kanske inte finns – utan att få veta vad som skulle vara giltiga bevis

En granskning av återvändarsamtal och ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	4
Sammanfattning av rättsläget.....	5
Utlänningslagen och den tillfälliga begränsningslagen	5
Ordnat mottagande.....	5
Kretsen för ordnat mottagande	6
Bevisbörda och utredningsskyldighet.....	7
Migrationsverkets utredningsskyldighet.....	7
Bevisbördan för ett ordnat mottagande	7
Ordnat mottagande i asylprocessen.....	8
Grundprövningen.....	8
Verkställighetsstadiet.....	8
Om Migrationsverket bedömer att ett ordnat mottagande inte finns.....	9
Rättsfall	10
Grundärendet.....	10
Verkställighetsstadiet.....	11
Diskussion.....	12
Migrationsverkets yttrande	15
Migrationsverket efterforskningar av barnets familjemedlemmar.....	15
Utredning av det ordnade mottagandet.....	15
Slutsats	17
Källor	19
Offentliga tryck.....	19
Rättsfall.....	19
Författningar	19
Frågor ställda till Migrationsverket.....	19

Sammanfattning

Barn förväntas bevisa något som kanske inte finns. Men de får inte veta vad som skulle vara giltiga bevis.

Enligt utlänningslagen får en person som är under 18 år, det vill säga ett barn, bara utvisas om det finns ett ordnat mottagande för honom eller henne i det land till vilket utvisningen ska ske. Ett ordnat mottagande kan utgöras av en familjemedlem, en social myndighet, ett barnhem eller liknande institution.

När ett barn ansöker om uppehållstillstånd i Sverige ska Migrationsverket se till att frågan om det finns ett ordnat mottagande blir ordentligt utredd.

I början av 2019 uppmärksammades Barnombudet i Uppsala län (BOiU) på brister i Migrationsverkets utredningar av om barn har ett ordnat mottagande i det land som de kan komma att utvisas till. Med anledning av detta undersökte de juriststudenter som är engagerade hos BOiU hur Migrationsverket utreder om det finns ett ordnat mottagande för ett barn som har ansökt om uppehållstillstånd och som eventuellt kan komma att utvisas. **Syftet med utredningen var att identifiera om det finns något som visar på att Migrationsverket brustit i sitt ansvar att se till att frågan om ordnat mottagande blir ordentligt utredd.**

Bedömningen av om det finns ett ordnat mottagande sker i två steg; dels vid grundprövningen, det vill säga när beslut om eventuell utvisning fattas hos Migrationsverket, dels vid verkställighetsstadiet. Om det av grundprövningen framgår att ett beslut om utvisning inte kan verkställas ska barnet beviljas uppehållstillstånd.

Undersökningen baserades på tre slumpvis utvalda ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn och sex återvändarsamtal, som hållits i samband med att uppehållstillstånd nekats och utvisning av barnet var på väg att verkställas. Inte i något av dessa tre ärenden verkar Migrationsverket ha gjort några egna efterforskningar för att klarlägga om barnen har ordnade mottaganden i sina hemländer. I stället synes verket ha grundat sina bedömningar uteslutande på barnens egna uppgifter och på landinformation.

Antingen har Migrationsverket alltså inte redogjort för sin undersökning i beslutet eller så har de inte företagit någon utredning, utöver att intervjua barnet och uppmana sökanden att inkomma med bevisning

Utredningsunderlaget visar på att Migrationsverket brister i sitt utredningsansvar genom att inte göra egna efterforskningar vid prövningen av barnens ansökningar. Återvändarsamtalen tyder på att Migrationsverket inte heller gör några egna efterforskningar av ordnade mottaganden inför att ett beslut om utvisning ska verkställas. Detta förfarande bekräftas av den representant från Migrationsverket som BOiU har varit i kontakt med.

Migrationsverket har uppgivit att det finns flera svårigheter förenade med att göra efterforskningar av ordnade mottaganden, bland annat säkerhetsläget och dåligt fungerande myndigheter i länder dit vissa barn ska utvisas. Det är dock inte ett godtagbart argument för att inte göra någon ansats till sådana efterforskningar överhuvudtaget, vilket verkar ha varit fallet i de ärenden som BOiU har tagit del av.

De frågor som utredningen väcker är oroande. För att säkerställa att dessa tillvägagångssätt inte förekommer i än större utsträckning bör frågan om Migrationsverket brister i sina utredningar av ordnade mottaganden bli föremål för en mer omfattande granskning. Bristfällig utredning bör uppmärksammas och åtgärdas för att förhindra utvisningar av barn som skulle kunna ha rätt till uppehållstillstånd i Sverige.

Något som bekymrar Barnombudet i Uppsala län är att rättspraxisen på området som utvecklats sedan denna undersökning inleddes inte verkar stärka barnets bästa, utan tvärtom urholka barnets bästa.

Bakgrund

Barnombudet i Uppsala län blev under början av år 2019 kontaktat av ett antal privatpersoner som var oroliga och kände att deras ärenden hos Migrationsverket inte blivit korrekt hanterade. Barnombudet blev därmed uppmärksammat på en problematik avseende Migrationsverkets prövning av huruvida det föreligger ett ordnat mottagande i hemlandet för ensamkommande barn. Barnombudet har vidare varit i kontakt med en professor i juridik samt en advokat verksam inom migrationsrätt som bekräftar att denna problematik föreligger.

Med anledning av detta har ett antal juristvolontärer samt en juristpraktikant under våren och hösten 2019 utrett frågan om hur Migrationsverket gör sin prövning avseende ordnat mottagande. Utredningen har främst baserats på gällande rätt samt rättsfall. Rättsfallen är slumpmässigt utvalda utifrån rättsfall från de senaste tolv åren, fram till år 2019.

Sammanfattning av rättsläget

Utlänningslagen och den tillfälliga begränsningslagen

Reglerna kring uppehållstillstånd ändrades i juli 2016 när den tillfälliga begränsningslagen trädde i kraft (2016:752). Personer som sökte asyl innan den nya lagen trädde i kraft kan få permanent uppehållstillstånd på tre grunder: som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande (5 kap. 1 § utlänningslagen). Upphållstillstånd kan också ges till barn på grund av särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (dock ej en skyddsgrund).

De barn som däremot bedöms enligt den tillfälliga lagen kan inte få uppehållstillstånd som "övriga skyddsbehövande". De barn som får flyktingstatus eller anses uppfylla kraven för alternativt skyddsbehövande får tillfälligt uppehållstillstånd.

Utgångspunkten idag är tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla, inklusive barn. Däremot finns det möjlighet för barn att beviljas permanent tillstånd enligt 17 § (studier och sen jobb) 18 § (synnerligen ömmande omständigheter relaterat till hälsotillstånd) samt enligt 18 a § (att ha fötts i Sverige, vara statslös sedan födelsen, ha haft en viss period av hemvist i Sverige och inte ha fyllt 21 år) i tillfälliga lagen. (Se 5 § tillfälliga lagen.)

Ordnat mottagande

Ett barn under 18 år som söker asyl i Sverige kan endast utvisas om det finns ett ordnat mottagande i hemlandet. Bedömningen av om det finns ett ordnat mottagande sker i två steg; dels vid grundprövningen, det vill säga när beslut om eventuell utvisning fattas hos Migrationsverket, dels vid verkställighetsstadiet. Om det av grundprövningen framgår att ett beslut om utvisning inte kan verkställas ska barnet beviljas uppehållstillstånd på grund av avsaknad av ordnat mottagande eller andra praktiska skäl (prop. 2004/2005:170; 12 kap. 3 a § utlänningslagen; SR 11/2020; MIG 2019:4).

Om barnet i fråga är 14 år eller äldre ska barnet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (SR 10/2020). Detta har att göra med att verkställighetshindret troligen upphör i samband med barnets 18 årsdag (SR 10/2020). Även när barnet är under 14 år och det inte kan konstateras att ett verkställighetshinder kommer att bestå, om det exempelvis inte är klarlagt var föräldrarna befinner sig, kan barn under 14 beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (SR 10/2020).

Om barnet däremot är nära sin 18-årsdag i ålder, som exempelvis vid 17,5 års ålder, kan ett beslut om av- eller utvisning fattas kombinerat med ett beslut om inhibition till dess att barnet fyller 18 år (jämför MIG 2018:21; SR 10/2020).

Det är först vid verkställighetsstadiet av en utvisning som Migrationsverket tar ställning till om barnet i det enskilda fallet faktiskt har ett ordnat mottagande i hemlandet. Detta har sin förklaring i att det kan ta lång tid mellan ett beslut och

verkställighet, liksom att Migrationsverket inte bör ta kontakt med sökandes hemlandsmyndighet dessförinnan frågan om asyl är avgjord (SR 11/2020).

Således ska det redan i grundprövningen framgå av aktuell landinformation om det finns en väl lämpad mottagningsenhet för barnet, men det är först vid verkställighetsstadiet som frågan om barnet kan mottas på en sådan mottagningsenhet utreds (SR 11/2020).

Om det vid verkställighetsstadiet framkommer att barnet inte har ett ordnat mottagande i hemlandet ska verkställigheten av beslutet i grundprövningen upphävas och barnet ska beviljas uppehållstillstånd (12 kap 3a § utlänningslagen; 12 kap 18 § utlänningslagen).

Kretsen för ordnat mottagande

Det ordnade mottagandet ska bestå av en familjemedlem, utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet som är väl lämpad för att ta hand om barn. Med "familjemedlem" avses främst föräldrar. Denna tolkning har stöd i såväl svensk rätt som EU-rätt och internationella konventioner. I exempelvis barnkonventions artikel 9 och 10 understryks vikten av barnets samhörighet med föräldrar. Begreppet "familjemedlem" varierar dock beroende på vilket EU-direktiv som är aktuellt i det enskilda fallet (SR 11/2020).

"Mottagningsenhet" kan vara en social myndighet, barnhem eller annan institution (prop. 2004/05:170).

I första hand ska Migrationsverket utreda om det finns familjemedlemmar som kan ta emot barnet. Om så inte är fallet ska Migrationsverket gå vidare för att pröva om det finns en utsedd förmyndare, som kan utgöra ett ordnat mottagande. I tredje hand ska det utredas om det finns en väl lämpad mottagningsenhet som kan ta emot barnet (exempelvis en social myndighet eller ett barnhem). Detta alternativ ska prövas först då man bedömer att det inte finns någon möjlighet till återförening mellan barnet och en familjemedlem.

Bevisbörda och utredningsskyldighet

Migrationsverkets utredningsskyldighet

Enligt förvaltningslagen har Migrationsverket en utredningsskyldighet som innebär att myndigheten ska se till att det aktuella ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen; se SR 10/2020). Det ska initieras ett efterforskningsarbete i grundprövningen efter barnets föräldrar och anhöriga (SR 10/2020). I verkställighetsstadiet är det vidare den verkställande myndigheten som har huvudansvaret kring att utreda om det finns ett ordnat mottagande (SR10/2020).

Migrationsverket är även skyldigt att motivera hur det aktuella beslutet har fattats, och vilka omständigheter som har beaktats (32 § förvaltningslagen). **I detta fall innebär det att Migrationsverket ska motivera hur de har kommit fram till att ett ordnat mottagande föreligger respektive inte föreligger.**

Bevisbördan för ett ordnat mottagande

Den sökande har bevisbördan för att kraven för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen är uppfyllda (MIG 2010:6; MIG 2019:4; SR 10/2020). Detta gäller inte enbart uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, utan även exempelvis uppehållstillstånd enligt 4 kap 1 och 2 §§ utlänningslagen. **I praktiken innebär detta att det är den som ansöker om asyl som ska bevisa att det finns ett praktiskt verkställighetshinder (MIG 2008:38).**

Sökanden har därmed ansvar för att lämna in relevanta uppgifter till ledning för bedömningen. Det ställs krav på att sökanden talar sanning och hjälper utredaren så att alla fakta i ärendet klarläggs (MIG 2007:12). Den sökande ska medverka i utredningen utifrån sin ålder och mognad (MIG 2015:23). Dock är det Migrationsverket som har det primära ansvaret för att ärendet blir *tillräckligt utrett* (SR 11/2020; 23 § förvaltningslagen). Vidare är det, enligt Migrationsöverdomstolen i mål MIG 2015:23, Migrationsverket som ska bära huvudansvaret för återvändande och mottagande av ensamkommande barn i hemlandet.

Av 8 kap. 7 § utlänningslagen framgår att när en fråga om avvisning eller utvisning prövas ska ställning tas till om det finns hinder för att verkställa beslutet enligt 12 kap. utlänningslagen. Ett sådant hinder kan vara att det saknas ett ordnat mottagande, enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen. **Det primära ansvaret för att ärendet blir tillräckligt utrett innehas av Migrationsverket.** Migrationsverket ska inhämta bevisning från sökanden och vid behov ange om bevisunderlaget behöver kompletteras (SR 11/2020). Barn utan vårdnadshavare ska, enligt Migrationsöverdomstolen i mål MIG 2015:23, utifrån sin ålder och mognad samt beroende på hur situationen ser ut i hemlandet, medverka i utredningen kring mottagandet i hemlandet. Av samma rättsfall framgår att det är Migrationsverket som ska bära huvudansvaret för återvändande och mottagande av ensamkommande barn i hemlandet.

Ordnat mottagande i asylprocessen

Grundprövningen

Migrationsverket ska redan i grundprövningen försäkra sig om att det finns en möjlighet till ett ordnat mottagande i hemlandet (SR 11/2020). Något beslut om avvisning eller utvisning ska inte fattas om det redan inför beslutet står klart att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, det vill säga om det exempelvis saknas ett ordnat mottagande (prop. 2004/05:170 s. 192).

Om det vid grundprövningen framkommer att förutsättningarna för ett ordnat mottagande är utsiktslösa ska Migrationsverket bevilja barnet uppehållstillstånd inom ramen för ett praktiskt verkställighetshinder enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen. Ett verkställighetshinder innebär i dessa fall att ett beslut om utvisning eller avvisning inte får ske, eftersom avsaknaden av ett ordnat mottagande utgör ett hinder för att verkställa beslutet. Detta ska dock tillämpas restriktivt, vilket medför att det ställs höga krav på utredningen ifråga (jämför MIG 2019:4). Att det ställs höga krav på utredningen kan då innebära att det ställs höga krav på barnet att bevisa verkställighetshindret.

Rörande efterforskningen av familjemedlemmar ska detta arbete inledas så snart som möjligt efter att barnet ansökt om uppehållstillstånd (2 d § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.). Detta grundas på EU-lagstiftning (artikel 19.3 i rådets direktiv 2003/9 EG från den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande). Bestämmelserna anger inte i vilken omfattning, med vilken intensitet eller på vilket sätt efterforskningsarbetet ska genomföras (jämför SR 11/2020).

Detta indikerar att det inte finns några lagstadgade riktlinjer för hur själva prövningen ska gå till, förutom ovan nämnda krav på utredning och motivering. Migrationsverket har dock i sitt rättsliga ställningstagande SR 11/2020 givit ut riktlinjer för hur efterforskningen kring ordnat mottagande kan gå till. I sitt rättsliga ställningstagande framhåller Migrationsverket att det i vissa fall är svårt att spåra anhöriga. Om det finns en fungerande statsapparat är en möjlighet att efterforska familjemedlemmar genom att kontakta myndigheterna i hemlandet. Om det inte finns en fungerande statsapparat har Migrationsverket uttryckt möjligheten att ta hjälp av Migrationsverkets återvändandesambandsmän. Möjligheterna till efterforskning ska bedömas i varje enskilt fall (SR 11/2020).

Verkställighetsstadiet

Av 12 kap. 3 a § utlänningslagen framgår det att Migrationsverket ska *försäkra sig* om att det finns ett ordnat mottagande för barnet vid ett återvändande. Det innebär ett krav på att Migrationsverket i verkställighetsstadiet säkrar den praktiska möjligheten till ett ordnat mottagande för barnet i hemlandet innan verkställighet av ett beslut om av- eller utvisning som gäller barn genomförs (SR 11/2020). **Migrationsverket får alltså inte verkställa en utvisning om de inte har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en person eller en enhet som är ”väl lämpad för att ta hand om barn”.**

Som utgångspunkt görs prövningen av ordnat mottagande utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Vid tolkningen av 12 kap. 3 a § utlänningslagen ska Migrationsverket beakta barnets bästa enligt 1 kap. 10 § samma lag.

Om Migrationsverket bedömer att ett ordnat mottagande inte finns

Om ett ordnat mottagande inte föreligger utgör det ett verkställighetshinder. Detta innebär att barnet inte får utvisas. Huvudregeln är då att barnet får ett tillfälligt uppehållstillstånd till dess att barnet fyller 18 år, enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen.

Undantag finns i 16 a och b §§ begränsningslagen som kan ge barnet möjlighet att stanna ännu längre, det vill säga tills dess att barnet har gått klart gymnasiet. Vidare finns ett undantag i 16 e § begränsningslagen, som ger barn möjlighet till ett uppehållstillstånd som gäller i fyra år (även om barnet skulle fylla 18 under något av de fyra åren).

Om den verkställande myndigheten inte kan eskortera barnet till hemlandet eller inte kan hitta ett acceptabelt ordnat mottagande kan inte beslutet om avvisning eller utvisning verkställas – det finns ett praktiskt verkställighetshinder (se 12 kap. 3 a § utlänningslagen och SR 10/2020).

Rättsfall

I denna utredning har ett antal rättsfall från migrationsdomstolen och beslut samt underlag från Migrationsverket granskats för att undersöka om Migrationsverkets bedömningar är i linje med gällande rätt. Inledande undersöks grundärendet i tre slumpmässigt utvalda fall.

Granskningen omfattar sex återvändarsamtal i samband med verkställighetsstadiet. Att endast sex återvändarsamtal blivit granskade beror snarare på resursbrist än brist på fall att granska. Underlaget för granskningen i denna del har även bestått av inlagor, vittnesmål, transkriberingar och e-post. Vid begäran kan delar av underlaget, i form av ärendenummer och beteckningsnummer, ges ut för icke spridning. Delar av underlaget är dock anonymt.

En prövning kring huruvida ett ordnat mottagande föreligger eller inte ska, som konstaterat, ske i två steg. Det första steget är i grundärendet där prövningen ska utgöra ett efterforskningsarbete efter barnets familj. Det andra steget genomförs vid verkställighetsstadiet och denna prövning ska vara grundlig (SR 11/2020). I denna sektion delas därför granskningen upp i grundärendet respektive verkställighetsstadiet.

Grundärendet

Migrationsverket har, som nämnts, det yttersta ansvaret för att ärendet blir ordentligt utrett och ska redan i grundärendet inleda efterforskningar efter barnets familj (2 d § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.; SR 11/2020). I de tre grundärenden som vi har undersökt är det oklart huruvida Migrationsverket har gjort sådana efterforskningar.

I mål nr UM 16830–17 uppger sig barnet inte ha kontakt med sin familj i hemlandet, varför barnet inte heller vet om familjen är vid liv. **Migrationsverket menar att det trots detta inte finns något som tyder på att familjen *inte* skulle vara kvar i hemlandet. Det framgår inte om Migrationsverket har genomfört några egna efterforskningar efter barnets familj för att säkerställa om familjen är vid liv och finns i hemlandet.** Migrationsverket bedömer att barnet kan återvända till hemlandet tillsammans med sin vuxne bror och att det därför föreligger förutsättningar för ett ordnat mottagande. Den vikt som Migrationsverket lägger vid broderns betydelse för det ordnade mottagandet kan ifrågasättas, då ordnat mottagande framförallt ska avse barnets föräldrar (jämför SR 11/2020). Om det dessutom skulle visa sig att barnets familj i hemlandet inte är vid liv, föreligger inget ordnat mottagande *i hemlandet* (jämför 12 kap. 3 a § utlänningslagen; SR 11/2020).

I ett annat, anonymt, ärende framkommer det av vittnesmål att det inte heller finns dokumenterat att Migrationsverket har efterforskat barnets familj. Utifrån den landinformation som Migrationsverket använder ska det utifrån det aktuella landets kultur finnas ett manligt nätverk för att räknas som ordnat mottagande. Barnet uppger sig ha viss kontakt med delar av sin familj i hemlandet. Den enda manliga släktingen där är förlamad. Migrationsverket gör bedömningen att barnet har ett ordnat mottagande. **I sitt beslut hänvisar myndigheten till att barnet uppgivit att**

dennes familj har vänner och bekanta i hemlandet, samt att det av aktuell landinformation rimligtvis följer att barnet ingår i andra typer av nätverk. Barnet anses därför inte ha gjort sannolikt att ett nätverk saknas. Emellertid tycks myndigheten inte ha gjort ytterligare efterforskningar kring detta och någon diskussion om betydelsen av den manlige släktingens tillstånd förs inte.

I det tredje granskade grundärendet, även detta anonymt, anser Migrationsverket att barnet, som uppger sig inte ha någon kontakt med sin familj, inte gjort trovärdigt att ett ordnat mottagande saknas och att det därför ska anses föreligga ett ordnat mottagande. Migrationsverket har enligt vittnesmål inte kommenterat sökandens intyg, bland annat intyg som visar att Röda Korset har eftersökt sökandens familj samt intyg från en psykolog som visar att sökanden har bett om hjälp med att hitta sin familj. Intyget från Röda Korset togs enligt vittnesmål dessutom bort från ärendet. Det redovisas inte om Migrationsverket genomfört några efterforskningar avseende barnets familjeförhållanden. Istället hänvisas till att barnet inte gjort trovärdigt att det ordnade mottagandet saknas. **I en mejlkorrespondens med barnet bekräftar Migrationsverket att ingen utredning av barnets familjesituation i hemlandet gjorts och hänvisar till att efterforskning av familjemedlemmar får ske i återvändararbetet.**

I ovanstående grundärenden framgår det därmed inte om Migrationsverket har gjort tillräckliga efterforskningar för att säkerställa att ett ordnat mottagande föreligger. Om myndigheten inte heller gör en mer omfattande prövning vid verkställighetsstadiet, föreligger enligt Barnombudet i Uppsala län en risk att det ordnade mottagandet inte blir ordentligt utrett.

Verkställighetsstadiet

Återvändarsamtalet tillhörande ett annat mål, nr UM 5140–18, visar tydligt att Migrationsverket inte gör en andra prövning kring huruvida ett ordnat mottagande föreligger eller inte, utan hänvisar till verkets första prövning. Detta görs i samband med att den sökande påtalar att denne inte har ett ordnat mottagande. Migrationsverket påtalar då att de redan ”gjort en bedömning att den sökande har mottagare i hemlandet” i samband med att det utreddes huruvida den sökande skulle få beviljat ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Det är heller inte ovanligt att det ordnade mottagandet endast omnämns när det asylsökande barnet eller dess närstående själva påtalar det, vilket framgår av de granskade återvändarsamtalen. Detta kan dock bero på sådant som att i exempelvis i mål nr UM 5140–18 tar den sökande själv upp problematiken gällande det ordnade mottagandet initialt under samtalet. I ett annat ärende, anonymt, tas ordnat mottagande upp av Migrationsverket initialt med anledning av att de väljer att svara muntligt på en fråga den sökande på förhand mejlat in gällande ordnat mottagande. Vid sådana fall där Migrationsverket inte själva initierar ett samtal gällande ordnat mottagande, utan snarare svarar på frågor gällande det hela varierar svaren något. Det asylsökande barnet kan få svar såsom att det ordnade mottagandet aldrig utreds i verkställighetsstadiet eller att det redan har utretts vid första prövningen och att det

inte behöver utredas fler gånger. Det har även framkommit att handläggare har sagt att Migrationsverket aldrig gör självständiga utredningar. Oavsett om detta är korrekt eller inte, **kan det konstateras att Migrationsverket har en skyldighet att ge saklig och korrekt information till barnet i fråga så att barnet förstår sin situation, och detta har uppenbarligen inte skett i detta fall** (jämför SR 11/2020).

Det framgår av vittnesmål att Migrationsverket i vart fall inte givit tydlig information kring förförandet. **I ett anonymt ärende finns det till och med en mejlkorrespondens där ambassadsamordningen och Migrationsverket kommer överens om att inte efterforska familj, utan att istället invänta den sökandes 18-årsdag. Ovetande om denna konversation skickar den asylsökande in en ansökan om verkställighetshinder. Ansökan avslås med motiveringen att det finns ett pågående arbete med att säkerställa ett ordnat mottagande.** Efter avslaget har den asylsökande frågat vilken slags efterforskning som gjorts varpå Migrationsverket, enligt vittnesmål, svarat att de inte gjort någon efterforskning. Migrationsverket får även frågan om de uppgav felaktiga uppgifter om att det fanns ett pågående arbete kring ordnat mottagande, vilket de inte förnekade.

I detta ärende var den sökandes ursprungsland Etiopien. Enligt Migrationsverkets egen dokumentation går det att efterforska familj i Etiopien till en kostnad av 45 000 kronor. Enligt samma dokumentation framgår det även att det inte är någon idé om det återstår mindre än fyra månader till 18-årsdagen, då det tar tid att finna familj. Detta är information som Migrationsverket inte delgivit den sökande, trots att denne bett om Migrationsverkets hjälp vid upprepade tillfällen. **Migrationsverket underlät att ta kontakt med ambassadsamordningen i nio månader, och kontaktade dem först då det återstod drygt fyra månader till 18-årsdagen. Därmed lät de tidsfristen för att hinna eftersöka familj i Etiopien, enligt myndighetens egen dokumentation, att löpa ut.**

Det enda som är gjort i ärendet sedan ansökan om verkställighetshinder lämnades in är att Migrationsverket tagit kontakt med hemlandets myndigheter och bett dem identifiera pojken. Samma myndigheter anger pojkens som skäl för asyl. Migrationsverket fick snabbt svaret att de etiopiska myndigheterna inte kunde identifiera pojken. Detta utan att informera den sökande varken om att man planerade att göra detta eller berätta att man gjort det.

Ovannämnda är i linje med Migrationsverkets eget rättsliga ställningstagande. Där konstateras att det är först efter att det finns ett lagakraftvunnet avslagsbeslut som Migrationsverket kan kontakta hemlandets myndigheter i de fall ett barn åberopar skyddsskäl gentemot myndigheten i fråga (SR 11/2020)

Diskussion

Det är barnen som har bevisbördan för att bevisa att ett ordnat mottagande inte föreligger, enligt bland annat 5 kap. 6 förvaltningslagen (MIG 2010:6; MIG 2019:4; SR 10/2020). Det är dock Migrationsverket som har huvudansvaret för att utredningen blir tillräckligt utredd (SR 11/2020; 23 § förvaltningslagen), liksom för återvändandet och mottagandet för barn i hemlandet (MIG 2015:23).

Barn har därmed bevisbördan och ett eventuellt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen ska tillämpas restriktivt (jämför MIG 2019:4). **Därmed är den praxis som finns på området argumenterbart betungande för det enskilda barnet, även om dennes mognad och ålder tas i beaktning** (jämför SR 11/2020).

Dessa rättsfall är visat på att Migrationsverket sannolikt bryter mot sin utredningsskyldighet (23 § förvaltningslagen; 12 kap. 3 a § utlänningslagen; MIG 2015:23; SR 11/2020). Detta då Migrationsverket har ett huvudansvar för att utredningen blir tillräckligt utredd (SR 11/2020; 23 § förvaltningslagen). **Risken är att de av BOiU granskade rättsfallen dessutom utgör en indikator på en systematisk problematik.**

Avsaknaden av dokumentation kring den andra prövningen, om huruvida ett ordnat mottagande föreligger eller inte, skulle även kunna innebära att Migrationsverket bryter mot sin motiveringsskyldighet (32 § förvaltningslagen). **I samtliga de slumpmässigt utvalda rättsfallen i denna rapport saknas dokumentation som skulle kunna visa om en ordentlig utredning har genomförts.**

Migrationsverket lägger i de undersökta fallen stor vikt vid att barnet inte har undersökt, alternativt ansträngt sig, tillräckligt, och därför inte uppfyllt sin bevisbörda angående verkställighetshinder. Myndigheten anmärker också på dessa barns trovärdighet och tillförlitlighet. Det finns dock ingen dokumentation eller vittnesmål som visar att Migrationsverket själva har undersökt eller ansträngt sig för att till exempel lokalisera barnets familj. Migrationsverket verkar basera sina beslut om ordnat mottagande endast på att barnet inte uppfyllt sin bevisbörda. Antingen har Migrationsverket inte redogjort för sin undersökning i beslutet, eller så har myndigheten inte företagit någon utredning, utöver att intervjua barnet och uppmana sökanden att inkomma med bevisning (mål nr UM 331–19; mål nr UM 5140–18; mål nr UM 5098–15).

Vad gäller situationen där Migrationsverket har bedömt att skyddsskäl som utgår ifrån myndigheterna i hemlandet inte är giltiga, ställer det än högre krav på att utredningen har gjorts ordentligt, att det hanteras varsamt och att barnet informeras om att myndigheterna kontaktas. Det barn som angett landets myndigheter som skyddsskäl, och som får veta i efterhand att de har kontaktats, hamnar i en väldigt utsatt position.

Migrationsverket ställer därmed krav på att barnet själv måste göra sannolikt att denne inte kan få kontakt med sin familj, där sådana saker som att barnet redogjort för avsaknad av telefonkontakt inte utgjort tillräcklig bevisning (mål nr UM 4345–17). I andra fall har den dokumentation som barnet kunnat få fram från sitt hemland inte varit godkända av Migrationsverket. **Barnet ställs därmed inför uppgiften att bevisa något som inte har skett, eller inte finns. Vid förfrågningar från barnen och personer som bistått dem om vad som ska användas som bevisning har Migrationsverket vid ett flertal gånger sagt att de inte kan svara på detta, eller att de inte vet.** Vid frågor rörande att åka ner till svenska ambassaden i det aktuella landet för att försöka få fram bevisning därifrån är Migrationsverket dock tydliga med att de inte rekommenderar någon att göra det.

I mål nr UM 4345–17 rörande avsaknad av telefonkontakt har Migrationsdomstolen ansett att barnet i fråga har gjort sannolikt att den saknar kontakt med sin familj. Det är inte det enda rättsfallet där Migrationsdomstolen har ansett att Migrationsverket gjort fel bedömning angående huruvida ett ordnat mottagande föreligger eller inte (se exempelvis mål nr UM 16289–17 och mål nr UM 3286–17).

Något som bekymrar Barnombudet i Uppsala län är att rättspraxisen på området inte verkar stärka barnets bästa, utan tvärtom urholka barnets bästa. Ett exempel på detta är mål nr UM 3286–17. Här har Migrationsverket gjort bedömningen att det saknas hinder mot verkställighet, då sökanden fyller 18 år inom sex månader. Det gör att uppehållstillstånd inte ska beviljas. Migrationsdomstolen upphävde Migrationsverkets beslut och uppehållstillstånd beviljades, detta då det framgår att vid avsaknad av ordnat mottagande ska sökande beviljas uppehållstillstånd (12 kap 3a § utlänningslagen; 12 kap 18 § utlänningslagen). I Migrationsverkets ställningstagande som skrevs efter att detta mål ägde rum, har dock verket förtydligat att "[f]ör de fall sökanden inom kort ska fylla 18 år, t.ex. vid 17,5 års ålder eller äldre, ska i stället ett beslut om av- eller utvisning kombineras med ett beslut om inhibition som ska gälla tills barnet fyllt 18 år." Detta ställningstagande hänvisar till MIG 2018:21.

Barnombudet i Uppsala län kan därmed konstatera att när ett barn snart ska fylla 18 år har det tidigare bedömts som att uppehållstillstånd ska beviljas, medan senare dom har lett till bedömningen att barnet kan utvisas vid sin 18 års dag.

Vidare kan Barnombudet i Uppsala län se indikationer på att informationsskyldigheten som Migrationsverket har i att "barnet saklig och korrekt information så att barnet förstår sin situation" (SR 11/2020) brister i de granskande fallen. I granskningen finns ett fall där en handläggare på Migrationsverket enligt vittnesmål ska ha sagt till ett barn att verket aldrig gör självständiga utredningar. Om detta är korrekt information, brister inte informationsskyldigheten men sannolikt utredningsskyldigheten. Om detta däremot inte är korrekt information är det en brist i informationsskyldigheten i sig. Om handläggaren däremot missförstods är detta ändå argumenterbart en brist i informationsskyldigheten, eftersom barnet då inte förstår sin situation.

Den generella uppfattningen hos Barnombudet i Uppsala län är därtill att de barn och berörda som vi har varit i kontakt med under detta arbetes gång generellt sätt har mycket svårt att förstå sin situation och vad som händer, vilket i hög grad indikerar en brist kring informationsskyldigheten.

Migrationsverkets yttrande

Med anledning av vad som framkommit i denna utredning har Barnombudet i Uppsala län varit i kontakt med Migrationsverket. Detta avsnitt utgör en sammanfattning av mejlväxling med representanter verksamma vid myndigheten, där frågor ställts med fokus på hur Migrationsverket bedriver efterforskningar och utreder det ordnade mottagandet.

Migrationsverket efterforskningar av barnets familjemedlemmar

Migrationsverket anger att eftersökandeprocessen efter barnets familj kan delas upp i olika steg. Inledande fastställer myndigheten var barnets familj haft sin hemvist och hur familjeförhållandena ser ut. Därefter genomförs själva efterforskningen. Hur efterforskningsarbetet bedrivs uppges variera beroende på vilket land som är aktuellt och olika metoder används beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan röra sig om att söka i olika register efter barnets familj, eller att låta personal åka ut till området i hemlandet för att genomföra eftersökningar på plats. I de länder där det finns upparbetade kanaler med myndigheter och organisationer uppger Migrationsverket att det går relativt snabbt att påbörja själva utredningsarbetet. Så är fallet gällande exempelvis Albanien eller Uganda.

Avseende vissa andra länder, såsom Afghanistan och Irak, uppges det föreligga ett antal utmaningar vid utförandet av efterforskningsarbetet. Gällande Afghanistan kan en sådan utmaning exempelvis vara att barnet är fött och uppvuxet i Iran, vilket gör att det endast finns lite, eller ingen, information att tillgå. Ett annat exempel är att efterforskningen inte kan täcka alla provinser i landet med anledning av säkerhetsläget. Migrationsverket uppger vidare att personal från ACE (Afghanistan Center for Excellence) vid behov skulle kunna åka till olika områden för att bedriva efterforskningar. Detta är emellertid något som, så vitt Migrationsverkets representant vet, ännu inte skett.

Representanten tillägger även att myndigheten inte kan använda sig av Röda Korsets tjänster vad gäller familjeefterforskning, då organisationen enbart arbetar på uppdrag av enskild och inte på begäran av en myndighet. Vidare uppges Röda Korset vara tydliga med att de inte letar efter familjer som inte vill bli hittade. Eftersom ett ordnat mottagande i praktiken kan innebära ett återvändande kan Migrationsverkets efterforskningar innebära att myndigheten letar efter personer som inte vill bli hittade, vilket utgör en försvårande omständighet i sammanhanget.

Slutligen omhändertar Migrationsverket den information som framkommit under efterforskningsarbetet, vilket ibland kan innefatta nya uppgifter som myndigheten har att ta ställning till.

Utredning av det ordnade mottagandet

På frågan hur Migrationsverket utreder ordnat mottagande vid grundprövningen, hänvisar myndigheten inledande till sina riktlinjer (dåvarande SR 24/2017 som numera är ersatt med SR 11/2020) och anger att dess anställda generellt sett inte kontaktar

hemlandets myndigheter innan ett eventuellt beslut om utvisning trätt i kraft. Migrationsverket poängterar även hur de uppgifter som barnet själv lämnar om sin familj utgör grunden för ett eventuellt sökande på plats i hemlandet. Det kan röra sig om uppgifter som lämnats vid fler än ett tillfälle (bland annat vid ansökningstillfället) och till andra aktörer än Migrationsverket, såsom exempelvis socialtjänsten.

Migrationsverket anger i sammanhanget att frågan om kontakt med ensamkommande barns familjer är komplicerad utifrån en förtroendeaspekt. Det uppges finnas en föreställning hos de sökande om att uppgifter om kontakt med familjen per automatik leder till ett avslag, och att det därför finns situationer där information inte kommer Migrationsverket till handa. Vidare uppges att kontaktuppgifter till barnens familj generellt sett sällan förmedlas till myndigheten i de fall de är kända. Även om Migrationsverkets ansvar för familjefterforskning uttrycks i en förordning uppges det av representanten vara av vikt att alla aktörer runt barnet, såsom socialtjänsten, är medvetna om vikten av kontakt med familjen och, om så är möjligt, informerar familjen om barnets situation i Sverige.

Migrationsverkets expert skriver i mejlsvar: ”Innan en familjefterforskning aktualiseras är det alltså viktigt att, där det är möjligt, olika aktörer kan ha en dialog kring vilken status kontakten med barnets familj har, finns det en upprättad kontakt eller inte? Risken är annars att en omfattande och tidskrävande apparat dras igång, samtidigt som barnet kan befinna sig i en ”korseld” mellan myndigheter i Sverige, som kräver information, och föräldrar i ett annat land som uppmanar barnet till att inte lämna information.”

På frågan huruvida det görs en ordentlig prövning vid verkställighetsstadiet, som inte bara hänvisar till den prövning som gjorts i grundärendet, uppges man att det inte automatiskt görs en ny prövning av det ordnade mottagandet vid verkställighet utan att arbetet i denna del fokuserar på att arrangera mottagandet i praktiken. Detta uppges ske på olika sätt, bland annat genom familjefterforskning. Om myndigheten i detta skede upptäcker nya uppgifter kan det resultera i en ny prövning.

Migrationsverket har även tillfrågats hur det förväntas att barnen ska kunna bevisa att det saknas ett ordnat mottagande. Här hänvisas till myndighetens egna riktlinjer avseende att det bland annat bör kunna krävas att barnet deltar i utredningsarbetet i den utsträckning som dess ålder och mognad tillåter, samt med hänsyn till situationen i hemlandet (SR 11/2020). Migrationsverket uppges även att dess anställda ska hjälpa barnet förstå vilka uppgifter som är viktiga för myndigheten genom att ställa frågor samt uppmana barnet att inkomma med eventuell skriftlig bevisning. När utredningen är färdig ska en sammantagen bedömning göras. Det innebär att barnets berättelse kan godtas om barnets uppgifter bedöms som tillförlitliga. Migrationsverket ger således inte något konkret svar på vilka åtgärder barnet kan vidta i en sådan situation eller vilken typ av bevisning som kan vara aktuellt för barnet att presentera. Frånvaron av konkret svar kan bero på att det kan variera från fall till fall. Det är också i linje med deras egna ställningstagande, där Migrationsverket konstaterar att det inte går att ge något generellt svar på hur långt verket bör gå i sin utredning (SR 11/2020).

Slutsats

Utifrån gällande rätt och de rättsfall som har granskats kan Barnombudet i Uppsala län konstatera att om dessa slumpmässigt utvalda granskade rättsfall är representativa för Migrationsverkets tillvägagångssätt, så bryter Migrationsverket antingen mot sin motiveringsskyldighet, utredningsskyldighet, informationsskyldighet eller samtliga (jämför 23 § förvaltningslagen; 12 kap. 3 a § utlänningslagen; 32 § förvaltningslagen, SR 11/2020, MIG 2015:23, mål nr UM 331–19, mål UM 6045–18, mål nr UM 5098–15, mål nr UM 5847–17).

Med tanke på att det konstaterats i praxis att beviskraven för den sökande är höga (jämför MIG 2019:4) är det möjligt att ifrågasätta vårt påstående om att Migrationsverket eventuellt bryter mot sin utredningsskyldighet. Det vi på Barnombudet i Uppsala län vill framhålla är dock att vi ställer oss kritiska till om praxisen på området utvecklas i linje med barnets bästa enligt 1 kap 10 § utlänningslagen.

Att Migrationsverket i sitt yttrande till oss inte gav något konkret svar på vilka åtgärder barn kan vidta för att säkra bevisning vid utredning kring det ordnade mottagandet kan förvisso inte enskilt ses som en indikation på att Migrationsverkets system är bristfälligt – tvärtom är det i linje med deras ställningstagande gällande att det inte går att ge några generella svar på hur långtgående verkets egna utredning bör vara (SR 11/2020).

I relation till att Migrationsverket varken på frågor från Barnombudet eller till de sökande i de undersökta fallen kunna konkretisera vilka åtgärder som barn kan vidta för att säkra bevisning vid utredning kring det ordnade mottagandet gör att detta dock indikerar att Migrationsverkets system är bristfälligt. Detta eftersom det ska vara tydligt vad sökanden behöver göra i ärenden om praktiska verkställighetshinder (SR 10/2020).

Barnombudet i Uppsala län ser ett behov av att det utreds ordentlig huruvida Migrationsverket brister i sin prövning av ett ordnat mottagande. Det som framkommer genom utredningen är oroväckande. De svar som Migrationsverkets representant lämnat till Barnombudet i Uppsala län inom ramen för denna utredning ändrar inte denna uppfattning. Att låta myndigheten utveckla sina svar ytterligare avseende hur det ordnade mottagandet utreds i praktiken vore angeläget.

Barnombudet i Uppsala län utesluter inte att en mer omfattande utredning skulle visa att Migrationsverket följer rådande praxis. Barnombudet i Uppsala län anser dock att praxisen som utvecklats på området under senare tid inte är i linje med barnets bästa.

Sammanfattningsvis anser vi därmed att

- Det ställs orimligt höga krav på barn att bevisa något som kanske inte finns.
- Det inte kan säkerställas att Migrationsverket gör det som förväntas för att se till att barn inte utvisas till ett land där de inte har något ordnat mottagande.
- Om det däremot skulle säkerställas att Migrationsverket de facto gör vad som förväntas av dem, ställer sig Barnombudet i Uppsala län kritiskt till om verkets förväntningar verkligen är i linje med barnets bästa.
- Eftersom avsaknad av ordnat mottagande i hemlandet är en grund för uppehållstillstånd kan en bristfällig utredning av om ett ordnat mottagande få till följd att barn som saknar ordnat mottagande utvisas, trots att de hade kunnat få uppehållstillstånd i Sverige.

Källor

Alla återvändarsamtal, samt några av rättsfallen kommer från fall som sökt upp oss. Resten har vi letat upp.

Mejlkonversation med Anna Staaf,
Kanslichef, Digitaliserings- och
utvecklingsavdelningen,
Migrationsverket

Offentliga tryck

Proposition 2004/05:170 – Ny instans-
och processordning i utlännings- och
medborgarskapsärenden.

SR 10/2020 Rättsligt ställningstagande
avseende praktiska
verkställighetshinder m. m.

SR 11/2020 Rättsligt ställningstagande
angående verkställighet av beslut som
rör ensamkommande barn.

*Vi har valt att referera till de rättsliga
ställningstagandena som tillkom efter
rättsfallen som är granskade. SR
10/2020 motsvarar dock i stora delar
äldre versioner såsom SR 25/2016, på
samma sätt som SR 11/2020 i stora
delar motsvarar äldre versioner såsom
SR 24/2017. Vidare baseras en del av de
slutsatser som gjorts i
ställningstagandena från 2020 på praxis
och underlag som fanns redan före en del
av de granskade fallen.*

Rättsfall

Förutom nedanstående angivna källor
förekommer även ett antal anonyma.

MIG 2008:38.

MIG 2010:6.

MIG 2015:23.

MIG 2018:21.

MIG 2019:4.

Mål nr UM 5098–15.

Mål nr UM 16830–17.

Mål nr UM 3286–17.

Mål nr UM 4345–17.

Mål nr UM 5847–17.

Mål nr UM 16289–17.

Mål nr UM 5140–18.

Mål nr UM 6045–18.

Mål nr UM 331–19.

Författningar

Förordning (1994:361) om mottagande
av asylsökande m.fl.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2016:752) om tillfälliga
begränsningar av möjligheten att få
uppehållstillstånd i Sverige.

Rådets direktiv 2003/9 EG från den 27
januari 2003 om miniminormer för
mottagande av asylsökande.

Utlänningslag (2005:716).

Frågor ställda till Migrationsverket

- Hur myndigheten bedriver
efterforskningar efter
familjemedlemmar,
- Hur myndigheten utreder ordnat
mottagande vid grundärendet,
- Om det vid verkställighet görs en
ordentlig prövning, som inte bara
hänvisar till den första som ska
ha gjorts vid grundprövningen,
samt
- Hur det förväntas att barnen ska
kunna bevisa att det saknas ett
ordnat mottagande.